Das Postulat der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

OTTO C. BÜHLER
von Luzern

Juris-Verlag Zürich
1957

Das Postulat der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

OTTO C. BÜHLER

von Luzern

Juris-Verlag Zürich
1957

Die Fakultät hat diese Arbeit am 23. April 1953 auf Antrag von Prof. Dr. A. Amonn als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Meiner Schwester Sophie Bühler gewidmet

INHALTS-VERZEICHNIS

Einleitung 5

1. KAPITEL

Die öffentliche Unternehmung

A) Der Begriff, die Organisationsformen und die Funktion der öffentlichen Unternehmung 7
a) Der Begriff der öffentlichen Unternehmung 7
b) Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung 9
c) Die Funktion der öffentlichen Unternehmung 12

B) Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden 14
a) Kantonale öffentliche Unternehmungen 14
b) Kommunale öffentliche Unternehmungen 20

2. KAPITEL

Das Postulat der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone durch den Bund

A) Die steuerliche Behandlung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone nach dem geltenden Recht 24
a) Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund 24
b) Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch Kanton und Gemeinde 25

B) Die Besteuerung öffentlicher Unternehmungen im Ausland 26

C) Die Volksinitiative für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung 30
a) Der Inhalt der Initiative 30
b) Die Form des Volksbegehrens 30
c) Die parlamentarische Behandlung der Initiative 31

D) Die geplante Steuer auf den öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone 32
a) Steuersystem 32
b) Steuersubjekt 33
c) Steuerobjekt 34
d) Steuerbemessung und Steuerberechnung 35
e) Steuersatz 38
f) Dauer der geplanten Spezialsteuer 38
g) Gesamtwürdigung 38

3. KAPITEL

Kritische Würdigung des Postulates der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone durch den Bund

A) Befürwortende Argumente 40
a) Das konkurrenzwirtschaftliche (gewerbepolitische) Argument . . . 40
1. Der Begriff von Konkurrenz und Monopol 41
2. Die Marktformen der öffentlichen Unternehmungen 41
3. Der Einfluss der Steuerfreiheit der öffentlichen Unternehmungen auf den Wettbewerb mit privaten Unternehmungen 46
4. Die Auswirkungen einer Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen auf die privaten Unternehmungen 46
5. Zusammenfassung 48
b) Das wehrpolitische Argument 48
c) Das fiskalische Argument 49
1. Kapitalsteuerertrag 51
2. Reingewinnsteuerertrag 52

B) Argumente, die sich gegen eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen richten 55
a) Das steuertechnische Argument 55
b) Das Argument des durch eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen hervorgerufenen Entzuges der Einnahmequellen der Kantone und Gemeinden und der dadurch bedingten Notwendigkeit einer Tarif- oder Steuererhöhung 57

C) Die geplante Bundessteuer auf den öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone in finanzwissenschaftlicher und rechtspolitischer Beleuchtung 70

Literaturverzeichnis 75

Einleitung

Die vorliegende Arbeit setzt sich zur Aufgabe, das Postulat der Besteuerung der öffentlichen Unternehmung einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Den Ausgangspunkt dieser Untersuchung bildete eine Volksinitiative vom 21. Oktober 1946, welche die steuerliche Erfassung der von der direkten Bundeswehrsteuer befreiten erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden postulierte. Damit sind auch die Grenzen unserer Arbeit abgesteckt: Zur Behandlung gelangt die Frage der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden und nicht derjenigen des Bundes. Unsere Darlegungen erstrecken sich nur auf die erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden. Ob öffentliche Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten, sowie Institutionen, die vorwiegend soziale, kulturelle und kirchliche Aufgaben erfüllen, besteuert werden sollen, wird demgemäss keiner näheren Untersuchung unterworfen.

Das zur Behandlung gelangende Thema weist einen *finanz-* und *volkswirtschaftlichen,* einen *steuerrechtlichen* und *politischen* Aspekt auf. Da es sich jedoch bei der vorliegenden Arbeit um eine *nationalökonomische* Dissertation handelt, bestrebten wir uns, das politische und juristische Element des Problems nach Möglichkeit auszuschalten. Der Versuch konnte nicht völlig gelingen, weil einerseits der Zusammenhang zwischen Recht, Wirtschaft und Politik zu eng ist und weil andererseits das Problem der Besteuerung der öffentlichen Unternehmung nicht eine Frage der theoretischen Nationalökonomie, sondern der praktischen Finanz- und Volkswirtschaftspolitik darstellt. Es musste demgemäss insbesondere *rechtlichen* Erwägungen genügend Raum gewährt werden. Hingegen widerstanden wir der Versuchung, die Frage der steuerlichen Erfassung der öffentlichen Unternehmung auf der *ideologischen Ebene* des Widerstreites zwischen freier Marktwirtschaft und Staatssozialismus zu lösen. Diese im Abstimmungskampf vom 8. Juli 1951 im befürwortenden Lager vorherrschende Betrachtungsweise führt zu einer Verzerrung der Problemstellung und wird daher für unsere Zwecke abgelehnt.

Zum besseren Verständnis des zur Behandlung gelangenden Problemes wird dieser Arbeit ein allgemeiner Abschnitt über die öffentliche Unternehmung als solche vorangestellt. Diese Darlegungen tragen den Charakter der Grundlegung und des Hinweises und erheben darum keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Luzern, im September 1951.

Otto Bühler

1. KAPITEL

Die öffentliche Unternehmung

A) Der Begriff, die Organisationsformen und die Funktion der öffentlichen Unternehmung

a) Der Begriff der öffentlichen Unternehmung

Die öffentliche Unternehmung tritt in der Literatur primär als ein Gebilde des öffentlichen Rechtes auf und weist infolgedessen nach Ländern, und innerhalb derselben nach Gesetzen und Gerichtspraxis verschiedenspezifische Bezeichnungen, Zwecksetzungen und Organisationsformen auf. Die Verschiedenheit der rechtlichen Erscheinungsformen hat die nationalökonomische Begriffsfassung stets massgebend beeinflusst. Ueber den Begriff der öffentlichen Unternehmung besteht deshalb in der nationalökonomischen Literatur keine *einheitliche* Lehrmeinung[1].

Der *volkswirtschaftliche* Begriff der öffentlichen Unternehmung kann infolgedessen nur in der Weise allgemeingültig ermittelt werden, dass nicht die *rechtliche,* sondern die *wirtschaftliche* Betrachtungsweise in den Vordergrund gerückt wird[2]. Um die öffentliche Unternehmung vom ökonomischen Gesichtspunkte aus begrifflich richtig zu erfassen, definieren wir vorerst die Unternehmung als solche und stellen dann die öffentliche der

---

[1] Vgl. hiezu: Gerber Walter: Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, Diss., Zürich, 1928; Hopf Adolf: Untersuchungen über den Begriff der öffentlichen Versicherung, Diss., Bern, 1946; Liefmann Robert: Die Unternehmungsformen, Stuttgart, 1912; Moll Bruno: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin, 1930: Bühler Werner: Begriff und Formen der öffentlich-rechtlichen Anstalt, Diss., Zürich, 1928: Saitzew Manuel: Die öffentliche Unternehmung in der Gegenwart, Tübingen, 1930; Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 1924; Jellinek Georg: Allgemeine Staatslehre, 1929; ferner: Die einschlägigen Handwörterbücher.

[2] Es kommt bei der begrifflichen Erfassung der Unternehmungsarten auf deren wirtschaftlichen Beitrag, d. h. die besondere Art der zur Verfügungstellung des Kapitals und auf die wirtschaftliche Disposition an. Vgl. hiezu: Amonn Alfred: Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme, Bern, 1944, S. 107.

privaten Unternehmung gegenüber, weil zwischen diesen beiden Unternehmungsarten nach verschiedenen Richtungen hin Unterschiede erkennbar sind.

Unter der *Unternehmung* im *allgemeinen* verstehen wir eine «rechnerische Zusammenfassung von Produktionsmitteln zu einem produktiven Zweck» [3]. In der Organisationsform der *öffentlichen* Unternehmung hat sie primär einen andern Zweck als den der Einnahmegewinnung, wird «aber insofern nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführt, dass mindestens Kostendeckung angestrebt wird» [4], (im Gegensatz zu den rein *privatwirtschaftlichen* Unternehmungen). Diese Definition enthält alle *wesentlichen wirtschaftlichen* Begriffsmerkmale der öffentlichen Unternehmung. «Das gegenüber der privaten Unternehmung *rechtlich* relevante Unterscheidungsmerkmal liegt darin, dass die öffentliche Unternehmung ein Gebilde des *öffentlichen Rechtes*, die private Unternehmung jedoch ein Subjekt des *privaten* Rechtes ist. Die genaue Abgrenzung des öffentlichen Rechtes gegenüber dem privaten Recht ist in bezug auf das zugrunde liegende Unterscheidungsmerkmal nicht unbestritten. Das materielle Ergebnis ist aber im wesentlichen ein übereinstimmendes, wenn auch bei Grenzfällen Zweifel aufkommen können. Darnach stellen sich als Rechtspersonen des öffentlichen Rechtes diejenigen staatlichen Gebilde dar, welche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Zu ihnen treten diejenigen, die kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift als Personen des öffentlichen Rechtes anzusehen sind [5].»

Vom Begriff der öffentlichen Unternehmung als einem Gebilde des öffentlichen Rechtes mit der ihr eigentümlichen Zwecksetzung und Verwaltungsorganisation lassen sich ihre *sekundären* Merkmale ableiten, welche in der Praxis und in der Theorie unter den Stichworten: Schwerfälligkeit in der Disposition, Beamtung, *Bürokratie* usw. subsummiert werden. Diese Merkmale sind deshalb von sekundärer Bedeutung, weil sie nicht — wie vielfach behauptet wird — der öffentlichen Unternehmung a priori inherent sind. Die öffentliche Unternehmung kann, muss aber nicht wesensbedingt *bürokratisch* wirtschaften.

---

[3] Amonn Alfred, a. a. O., S. 105.
[4] Amonn Alfred: Finanzwissenschaft, Bern, 1947, S. 151.
[5] Zit. nach dem Wörterbuch der Volkswirtschaft, Jena, 1932, 2. Bd., S. 1065 ff.

b) Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung

Beim Versuch, die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung zu umschreiben, ist vorerst eine Abgrenzung des Begriffes der *Unternehmung* gegenüber demjenigen des *Betriebes* notwendig. Der Betrieb ist nicht — wie vielfach angenommen wird — eine besondere Organisationsform der öffentlichen Unternehmung. Er ist vielmehr als ihre *technische* Grundlage anzusprechen. In Befolgung dieser Erkenntnis kann daher der sogenannte «Staats- oder Regiebetrieb» im Sinne der obigen Begriffsfassung nicht als eine besondere Organisationsform der öffentlichen Unternehmung, sondern nur als deren technischer Unterbau bezeichnet werden. Es sollte daher u. E. auch die von vielen Autoren[6] und die vom bundesrätlichen Bericht[7] an die Bundesversammlung über das «Volksbegehren für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung» vorgenommene *begriffliche Gleichstellung von Betrieb* und *Unternehmung* im Interesse einer eindeutigen Bestimmung der in Frage stehenden Termini vermieden werden.

Dieser terminologische Wirrwarr ist — wie schon vorher angedeutet wurde — nicht nur in der volkswirtschaftlichen Theorie und in der Sprache des Volkes, sondern auf Schritt und Tritt in der schweizerischen Gesetzessprache und insbesondere in der Praxis der Gerichte und Behörden feststellbar.

In der volkswirtschaftlichen Literatur werden die öffentlichen Unternehmungen vielfach mit den Begriffen: «*rechtlich selbständige*», «*rechtlich unselbständige Anstalt oder Unternehmung*» umschrieben. Diese Klassifikation übersieht, dass Anstalt und Unternehmung *ökonomisch* nicht dasselbe sind, dass also die Anstalt der öffentlichen Unternehmung begrifflich nicht gleichgestellt werden darf, sondern von dieser unterschieden werden sollte. Gegen diese Einteilung ist ferner einzuwenden, dass es der nationalökonomischen Methodik widerspricht, wenn spezifisch rechtliche Begriffe verwendet werden, von denen sich der Volkswirtschafter keine konkreten Vorstellungen machen kann. Andererseits ist zuzugeben, dass die Begriffe: «selbständige» und «unselbständige» öffentliche Unternehmung Elemente enthalten, welche als «wirtschaftlich» zu bezeichnen

---

[6] Vgl. beispielsweise Zumstein Karl: Betriebsführung im Staatsbetrieb, Bern, 1943, S. 36.

[7] Bundesblatt 1950, Bd. I, S. 914 ff.

sind. Die Unterscheidung in «selbständige» und «unselbständige» öffentliche Unternehmung ist nämlich für den Volkswirtschafter insofern von Bedeutung, als der rechtliche Charakter einer öffentlichen Unternehmung die Art ihrer jeweiligen Kapitalaufbringung und Disposition mitbestimmt.

Man pflegt in der Nationalökonomie die öffentlichen Unternehmungen auch in «*Zuschuss-, Kostendeckungs- und Fiskalunternehmungen*» zu gliedern[8]. Diese Klassifikation erscheint anfechtbar, weil es wohl öffentliche Zuschuss-, aber keine Fiskalunternehmungen d. h. keine Staats-Unternehmungen gibt, die *nur* den Zweck der Einnahmegewinnung verfolgen. Die Funktion der öffentlichen Unternehmung liegt primär nicht in der Gewinnerzielung, sondern in der Abgabe von möglichst billigen Dienstleistungen, welche auch von minderbemittelten Volksschichten beansprucht werden können. Die Wirtschaftsführung der öffentlichen Unternehmungen besteht meistens in einer Kombination von Kostendeckung und Gewinnerzielung. Gegen die obgenannte Klassifikation sprechen noch andere Ueberlegungen: Die Subsumption einer defizitären öffentlichen Unternehmung unter den Begriff der «Zuschussunternehmung» ist in Zeiten rasch wechselnder Konjunkturen zufälliger Natur. Ferner ist zu beachten, dass das Defizit einer öffentlichen Unternehmung vielfach durch buchungstechnische Manipulationen in ein positives Betriebsergebnis umgewandelt werden kann, so dass die Klassifikation einer öffentlichen Unternehmung, welche nach aussen «defizitär» wirtschaftend auftritt, unter den Begriff der «Zuschussunternehmung» — wissenschaftlich gesehen — willkürlich erscheinen müsste.

Die vorgeschlagene Einteilung vermag also nicht allen Verhältnissen gerecht zu werden und darf demgemäss keinen Anspruch auf *allgemeine Gültigkeit* erheben.

Besser erscheint uns daher jene Einteilung, welcher als Unterscheidungsmerkmal die Art der zur Verfügungstellung des Kapitals und der wirtschaftlichen Disposition zugrunde liegt. Demgemäss möchten wir die Organisationsformen der öffentlichen Hand wie folgt umschreiben[9]:

---

[8] Vgl. Graf Erwin: Die städtischen Elektrizitätswerke in ihrer Bedeutung für den kommunalen Finanzhaushalt, Affoltern, 1947, S. 11. Ferner: Schriften des Vereines für Sozialpolitik, Bd. 130, 3. Teil, S. 1—45. Ferner: Zumstein: a. a. O.

[9] Wir wollen damit nicht zu jenen gezählt werden, welche, koste es was es wolle, Begriffe mit denen wir in der Wissenschaft operieren müssen, neu bestimmen und das notwendige Postulat der Koordinierung der Begriffe in unserer Disziplin vernachlässigen. Jedoch betrachten wir es als Erfordernis dieser Arbeit, dass an Einteilungen, welche teilweise unbeschwert von Buch zu Buch und von Abhandlung zu Abhandlung übernommen werden, kritisch herangetreten werde.

aa) Anstalten:

Die Anstalt sollte begrifflich von der öffentlichen «Unternehmung» getrennt werden. Eine Anstalt ist nämlich keine öffentliche «Unternehmung», weil sie nicht einem *produktiven* Ziel dient, sondern gemeinnützige, soziale und kulturelle Zwecke verfolgt. Im Unterschied zur Anstalt ist die öffentliche Unternehmung *produktiver* Natur.

Als «öffentliche Anstalt» wird in der Theorie vielfach jene staatliche Institution bezeichnet, welche *nur* nach dem Prinzip der Kostenunterdeckung (Zuschussunternehmung) arbeitet. Diese Meinung führt zu falschen Folgerungen. Es müsste nämlich konsequenterweise eine Strafanstalt, welche sich aus dem Ertrag ihrer Domänen und mit Hilfe der verhältnismässig niedrigen Löhne ihrer Insassen selbst zu erhalten vermöchte, also selbstkostendeckend wirtschaftet, als öffentliche «Unternehmung» bezeichnet werden. Wer will im Ernste behaupten, dass eine Strafanstalt eine «öffentliche Unternehmung» ist? Andererseits wäre eine Trambahn, welche aus gemeinnützigen Ueberlegungen heraus unrentable Linien unterhält und infolgedessen ihre Kosten (Gesamtkosten) nicht zu decken imstande ist, unter die «Anstalt» einzureihen. Die Anstalt kann, muss aber nicht *begriffsnotwendig* auf dem Prinzip der Kostenunterdeckung organisiert sein.

Bei der näheren begrifflichen Erfassung der Anstalt ist wiederum auf die Art der zur Verfügungstellung des Kapitals und auf die Art der Disposition abzustellen: Die Anstalt zeichnet sich kapital- und dispositionsmässig durch ihre *völlige Einordnung in den allgemeinen Finanzhaushalt* aus. Die Mittel (Dotationskapitalien), Erträge und Verluste der Anstalten figurieren in der Vermögens- bzw. in der Verwaltungsrechnung der Gemeinden und Kantone. Als blosser Verwaltungszweig dieser Körperschaften ist die Anstalt in den allgemeinen staatlichen Verwaltungsapparat eingegliedert, der die direkte oberste Leitung und Kontrolle ausübt. Arbeitsmethoden und Arbeitsbedingungen sind spezifisch öffentlich-wirtschaftlicher Natur, die Buchführung wird nach kameralistischen Prinzipien geführt. Beispiele: Strafanstalt, Bibliothek, Spital, Theater, Museum etc..

bb) Oeffentliche Unternehmungen: [10]

Die öffentliche Unternehmung verfolgt im Gegensatz zur Anstalt spezifisch *produktive* Zwecke. Kapital- und dispositionsmässig gesehen, zeich-

[10] Vgl. zu diesem Abschnitt: Bühler, a. a. O., S. 256, wo die rechtlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen Anstalt und Unternehmung dargelegt werden. Ebenso Gerber, a. a. O., S. 63 ff.

net sie sich durch eine weitgehende Unabhängigkeit vom öffentlichen Finanzhaushalt und durch eine partielle Loslösung von der öffentlichen Gesamtverwaltung aus. Die öffentliche Unternehmung weist eine eigene Finanzrechnung und eine eigene Verwaltungsorganisation auf. Die Kontrolle verbleibt jedoch beim Staate, Rechnungswesen und Arbeitsbedingungen sind privatwirtschaftlich orientiert. Ihr Wirtschaftsprinzip besteht in einer Kombination von Kostendeckung und Gewinnerzielung.

Die öffentliche Unternehmung weist *selbständigen* (kantonale EW, Brandversicherungsanstalten), oder *unselbständigen* Charakter auf (kommunale EW). Der Grad der Selbständigkeit ist nach Kantonen und Gemeinden und innerhalb derselben nach den einzelnen Unternehmungen ein verschiedener. Das Ausmass der Selbständigkeit beeinflusst die Art der Disposition und der Kapitalaufbringung.

Aus unseren Darlegungen ist ersichtlich, dass das primäre Unterscheidungsmerkmal zwischen öffentlicher Unternehmung und Anstalt in der Produktivität bzw. Nichtproduktivität dieser staatlichen Gebilde liegt. Der Begriff «*produktiv*» erfordert demgemäss eine nähere Umschreibung. Unter «produktiver» Handlungsweise versteht man jede Tätigkeit, welche wirtschaftliche Güter irgendwelcher Art in der Volkswirtschaft bereitstellt.

In diesem Sinne kann deshalb z. B. die öffentliche Bibliothek nicht als «produktiv» bezeichnet werden, obwohl auch sie Güter nutzbringend bereitstellt. Jedoch ist der Begriff «Produktivität» ein spezifisch volkswirtschaftlicher und bezieht sich demgemäss nur auf spezifisch «wirtschaftliche» Dientleistungen.

Zweifellos bestehen öffentliche Gebilde, die in gewissen Bereichen Tätigkeiten ausüben, welchen eindeutig «produktiver» Charakter zukommt, deren Träger aber alle Merkmale einer Anstalt aufweisen (Holzverkauf einer Strafanstalt.) Ist ein derartiges staatliches Gebilde infolge seiner teilweisen produktiven Tätigkeit unter die öffentlichen Unternehmungen einzureihen? Wir verneinen diese Frage, da bei derartigen Einzelfällen u. E. auf den Gesamtcharakter abgestellt werden sollte, welcher eindeutig «unproduktiv» ist.

c) Die Funktion der öffentlichen Unternehmung

Die Frage nach der Funktion der öffentlichen Unternehmung stellt sich nicht nur als Frage nach der *volkswirtschaftlichen Zweckmässigkeit* und *Effizienz* der vom Staate eingesetzten Produktionsmittel, sondern greift

darüber hinaus in den Bereich der Diskussion um die Berechtigung der öffentlichen Wirtschaft als solcher überhaupt. So schreibt Saitzew: «Nach *sozialistischer* und *absolutistischer* Auffassung steht dem Staat ein unmittelbares und unbeschränktes Recht zu, die wirtschaftlichen Güter zu produzieren und zu verteilen, und die öffentliche Wirtschaft hat demgemäss die Funktion, dieses Recht mitzuverwirklichen. Der doktrinäre Kollektivismus sieht in der öffentlichen Unternehmung ein wirksames Mittel, die von seinen Parteien geforderte sozialistische Wirtschaftsverfassung zu verwirklichen und verlangt demgemäss eine möglichst weite Ausdehnung der wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand» [11]. Nach den Lehrmeinungen der *integralen Marktwirtschaft* kann dem Staate eine absolute, souveräne und direkte Gewalt und Leitung nur für den Schutz und die Vertretung des Staates nach aussen, sowie für die innere Rechtsordnung zuerkannt werden. Der Eingriff des Staates in die private Sphäre ist demgemäss nur ein bedingtes und ergänzendes Recht, insofern nämlich, als nur dort eine Intervention legitim erachtet wird, wo die Rücksicht auf das Interesse der Gesamtheit dieselbe erfordert, und insoweit als die private Initiative fehlt oder nicht ausreicht, das bonum commune zu verwirklichen. So wird die Frage nach der Funktion der öffentlichen Unternehmung zu einer Frage der *Ideologie* und der *praktischen Politik*.

Saitzew [12] fasst die Motive der Errichtung von öffentlichen Unternehmungen — *volkswirtschaftlich gesehen* — wie folgt zusammen: «Was ist das Hauptmotiv: Neben dem Erwerbsstreben die innere, immanente, aus dem Technischen und Oekonomischen selbst der betreffenden Unternehmung und ihrer Leitung entstehende Notwendigkeit des Monopols und der Wunsch, wenn schon ein ausgesprochenes Monopol erforderlich ist, dieses der öffentlichen Hand anzuvertrauen, um so die möglicherweise bei einem Privaten für die Gesamtheit entstehenden Gefahren auszuschliessen.»

Als Begleitmotive bezeichnet Saitzew: Die Bekämpfung der Ueberfremdung in der inländischen Wirtschaft, die Möglichkeit des Einflusses auf den Markt und das Bestreben, selber mustergültige Arbeitsverhältnisse zu normieren, ferner: die Notwendigkeit der Ergänzung des privaten Unter-

---

[11] a. a. O., S. 15 ff.; vergl. ferner: Plüss Friedrich: Die fiskalische Bedeutung der kommunalen Unternehmungen, Zürich, 1947, Diss., sowie: die Lehrbücher der Finanzwissenschaft, um nur einige Hinweise auf Autoren und Quellen zu vermitteln, welche die Funktion der öffentlichen Unternehmung in extenso behandeln.

[12] a. a. O., S. 25.

nehmertums, wenn dieses aus Mangel an Initiative oder voraussichtlich fehlender Rentabilität wichtige öffentliche Aufgaben nicht zu übernehmen bereit ist.

B) Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden [13]

Der Anteil der öffentlichen Unternehmungen an der schweizerischen Volkswirtschaft darf als *bedeutend* bezeichnet werden. «Er umfasst heute eine Reihe von wichtigen Zweigen der Gesamtwirtschaft, so insbesondere die Verkehrsdienste, die Wasser-, Gas-, Elektrizitätswerke, die Schlachthöfe, sowie einen Teil des Bank- und Versicherungswesens. In einigen Zweigen übt zudem die öffentliche Wirtschaft ein nahezu faktisches Monopol aus. Die Ausbreitung der öffentlichen Wirtschaft ist im Laufe der Jahrzehnte organisch erfolgt, so dass sie beinahe zu einem selbstverständlichen Faktor unseres schweizerischen Wirtschaftskörpers geworden ist. Diese organische Entwicklung führte dazu, dass sich Gemeinden und Kantone in den sich stellenden Aufgaben aufteilten, indem sich heute die *Gemeinden* vor allem auf dem gewerblichen und industriellen Gebiete und im lokalen Verkehrs- und Sparkassawesen betätigen, die *Kantone* hingegen eigene Bank-, Versicherungs- und Elektrizitätsunternehmungen, welche regionalen oder gesamtschweizerischen Charakter aufweisen, unterhalten.» [14]

a) Kantonale öffentliche Unternehmungen

Die nachfolgenden Tabellen [15] illustrieren die zahlen- und kapitalmässige Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone in den Nachkriegsjahren 1945 bis 1948.

---

[13] Vgl. hiezu: Hulftegger Otto: Die Tätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz auf öffentlichem Gebiet, Zürich, 1929; Plüss Friedrich, a. a. O.; Jöhr Walter Adolf: Staatswirtschaft und Privatwirtschaft, Zürich, 1927.

[14] Bericht des Bundesrates, a. a. O., S. 917.

[15] Vgl. hiezu: Bericht des Bundesrates, a. a. O., S. 918 ff., dem diese Tabellen entnommen wurden.

Tabelle 1

Kantonale industrielle Unternehmungen 1948

(Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke)

Kantone	Dotationskapital	Reserven	Ablieferung an Staatskasse [1]	Verzinsung Dotationskapital	Einlage in Reserven
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Zürich: EW	9 000 000	14 910 000	—	302 500	90 000
Nidwalden: EW	—	604 273	—	—	33 015
Freiburg: EW	40 000 000	3 900 000	1 000 000	1 531 500	—
Basel-Stadt: EW	1 120 541	16 800 000	6 000 000	26 682	2 000 000
Gaswerk	22 481 788	20 000	—	522 023	—
Kraftwerk Augst	—	4 163 808	—	—	23 882
Wasserwerk	3 194 307	505 000	896 292	98 271	55 000
Schaffhausen: EW	—	1 927 398	450 000	—	—
Aargau: EW	5 000 000	9 715 838	500 000	225 000	400 000
Thurgau: EW	6 000 000	3 072 260	200 000	240 000	—
1948 Total	86 796 636	55 618 577	9 046 292	2 945 976	2 601 897
1947 Total	85 225 346	54 075 861	8 883 145	3 036 478	2 511 150
1946 Total	81 633 804	52 153 143	9 060 666	5 617 598	3 199 258
1945 Total	74 893 893	48 981 704	8 938 131	3 024 941	4 531 653

Zum besseren Verständnis der Tabelle weisen wir darauf hin, dass die Dotationskapitalien der kantonalen industriellen Unternehmungen deren wirtschaftliche Bedeutung nicht voll zu widerspiegeln vermögen, da diese Kapitalien vielfach nicht den ganzen Gegenwert des in ihnen investierten Anlagevermögens repräsentieren. Da also auf die Dotationskapitalien nicht zur Gänze abgestellt werden darf, können auch aus verhältnismässig grossen Reserven keine zwingenden Schlüsse auf die wirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen gezogen werden.

Man wird sich mit der Feststellung begnügen müssen, dass sich die Reserven der kantonalen industriellen öffentlichen Unternehmungen im Zeitraum von 1945/48 um ca. 6,5 Millionen und die Dotationskapitalien um ca. 12 Millionen Fr. erhöhten. Um zu brauchbaren, vergleichsmässigen Resultaten zu gelangen, wäre in einigen Fällen eine der wirtschaftlichen Bedeutung der industriellen Unternehmungen angepasste Erhöhung der Dotationskapitalien erforderlich. Es betätigen sich in der Schweiz sieben Kantone auf dem Gebiet der Elektrizitätsversorgung. Der Kanton Basel-Stadt unterhält zudem noch ein eigenes Gas- und Wasserwerk.

[1] In den Staatsrechnungen verbuchte Beiträge.

Tabelle 2

Kantonale Verkehrsunternehmungen 1948
(Strassenbahnen, Autobus, Trolleybus, Hafenanlagen)

Kantone	Dotationskapital	Reserven	Ablieferung an Staatskasse	Verzinsung Dotationskapital	Einlage in Reserven
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Basel-Stadt: Tram, Trolleybus, Autobus	25 000 000	417 310	—	1 000 000	154 777
Baselland: Rheinhafenanlage	—	—	—	—	—
Schaffhausen: Strassenbahn	652 292	—	—	—	—
1948 Total	25 625 292	417 310	—	1 000 000	154 777
1947 Total	25 727 954	372 308	—	1 000 000	48 703
1946 Total	25 851 012	417 605	—	721 756	38 621
1945 Total	32 112 137	378 984	—	1 272 116	105 264

Tabelle 3

Schlachthof des Kantons Basel-Stadt 1948

Basel-Stadt:					
Schlachthof 1948	2 072 282	702 161	—	—	113 253
1947	1 723 891	392 377	—	—	309 784
1946	1 688 512	253 434	—	—	138 943
1945	1 684 741	274 964	—	—	—

Für Tabelle 2 und 3 gilt sinngemäss das unter Tabelle 1 Gesagte. Die Reserven der Verkehrsunternehmungen der Kantone haben sich innert vier Jahren um ca. 38 000, diejenigen des Schlachthofes Basel um 427 000 Fr. erhöht. Dagegen senkten sich die Dotationskapitalien der kantonalen Verkehrsunternehmungen um ca. 6,5 Millionen Fr. Es gibt in der Schweiz zwei kantonale Verkehrsunternehmungen und einen kantonalen Schlachthof.

Tabelle 4

Kantonalbanken 1948

Kantone		Bestand			Verteilung des Reingewinnes [1]					
		Dotationskapitalien Fr.	Reserven Fr.	Saldo Vorträge Fr.	Reingewinn total Fr.	Verzinsung des Dotationskapital Fr.	Ablieferung an Staatskasse Fr.	Einlagen Reserven Fr.	Saldo-Vorträge Fr.	Uebrige Verwendung Fr.
Zürich		100 000 000	70 525 000	647 510	8 400 510	3 353 000	2 200 000	2 200 000	647 510	—
Bern	Kantonalbank	40 000 000	20 369 515	—	3 570 815	1 600 000	—	1 970 815	—	—
	Hypothekarkasse	30 000 000	10 951 500	—	1 976 782	1 200 000	150 282	626 500	—	—
Luzern	Kantonalbank	20 000 000	8 532 000	—	2 171 478	680 000	1 038 709	298 500	—	154 269
	Einzinserkasse	6 000 000	2 070 000	8 248	428 248	210 000	95 000	115 000	8 248	—
Uri		3 000 000	1 153 000	12 213	264 713	112 500	110 000	30 000	12 213	—
Schwyz		12 000 000	3 321 000	19 115	862 730	390 000	330 000	82 500	19 115	41 115
Obwalden		5 000 000	3 136 605	—	345 275	141 875	135 600	67 800	—	—
Nidwalden		5 000 000	2 727 335	—	448 389	167 500	140 444	140 445	—	—
Glarus		4 000 000	3 315 000	—	594 130	140 000	297 130	157 000	—	—
Zug [2]		—	—	—	—	—	—	—	—	—
Freiburg		30 000 000	11 475 500	—	2 645 004	1 200 000	1 170 004	275 000	—	—
Solothurn		30 000 000	9 410 000	109 608	2 356 558	1 126 950	630 000	270 000	109 608	220 000
Basel-Stadt		25 000 000	45 300 000	119 143	4 756 643	837 500	2 700 000	900 000	119 143	200 000
Basel-Land		30 000 000	13 350 000	83 863	2 066 363	932 500	600 000	450 000	83 863	—
Schaffhausen		10 000 000	6 733 184	—	856 080	325 000	279 901	236 994	—	14 185
Appenzell A.-Rh.		8 000 000	3 930 083	—	605 836	240 000	256 085	109 751	—	—
Appenzell I.-Rh.		3 000 000	1 320 000	8 000	215 500	105 000	61 500	41 000	8 000	—
St. Gallen		40 000 000	20 138 007	47 320	3 338 749	1 412 500	1 400 000	350 000	47 320	128 929
Graubünden		30 000 000	9 200 000	233 968	2 318 968	1 235 000	350 000	500 000	233 968	—
Aargau		18 000 000	10 720 000	153 219	1 565 719	662 500	450 000	300 000	153 219	—
Thurgau		35 000 000	19 145 000	123 263	2 534 513	1 211 250	720 000	360 000	123 263	120 000
Tessin		10 000 000	2 690 528	—	647 561	412 500	156 708	78 353	—	—
Waadt [2]		—	—	—	—	—	—	—	—	—
Wallis		15 000 000	3 404 000	51 226	923 226	348 000	162 000	162 000	51 226	200 000
Neuenburg		15 000 000	4 530 000	54 942	1 154 942	600 000	50 000	200 000	54 942	250 000
Genf [3]		—	—	—	—	—	—	—	—	—
1948	Total	524 000 000	287 446 757	1 671 638	45 048 732	18 643 575	13 483 363	9 921 658	1 671 638	1 328 498
1947	Total	518 000 000	276 303 523	1 665 016	43 665 576	18 452 821	12 885 445	9 255 081	1 665 016	1 407 213
1946	Total	507 000 000	265 493 767	1 572 235	42 667 034	18 462 412	11 916 650	8 981 399	1 572 235	1 734 338
1945	Total	507 000 000	255 272 238	1 596 109	42 077 767	18 590 568	11 461 988	8 654 847	1 596 109	1 774 255

[1] Laut Geschäftsberichten der Kantonalbank. Die Verbuchung in den Staatsrechnungen erfolgt vielfach später.

[2] Die Zuger Kantonalbank, die Banque cantonale vaudoise und der Crédit Foncier Vaudois sind Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung.

[3] Das Dotationskapital der Caisse Hypothécaire du Canton de Genève gehört den Gemeinden des Kantons Genf.

Die Zahl der kantonalen öffentlichen Banken beläuft sich auf 24. Ihre Dotationskapitalien erhöhten sich innert vier Jahren um ca. 17 Millionen, die Reserven um ca. 32 Millionen Franken. Die kantonalen Banken stellen den bedeutendsten Teil der erwerbswirtschaftlichen Institute der Kantone dar [16].

Tabelle 5

Kantonale Brandversicherungsanstalten 1948

Kantone	Reservefonds Fr.	Saldovorträge Fr.	Reinvermögen total Fr.	Betriebsüberschüsse bzw. Defizite Fr.
Zürich	20 000 000	159 023	20 159 023	— 2 280 710
Bern	47 096 641	—	47 096 641	— 663 866
Luzern	4 280 000	6 000	4 286 000	+ 570 922
Uri	—	—	—	—
Schwyz	—	—	—	—
Obwalden	—	—	—	—
Nidwalden [1]	1 563 616	—	1 563 616	+ 114 459
Glarus [1]	6 908 837	5 387	6 914 224	+ 11 812
Zug	3 865 099	—	3 865 099	+ 137 154
Freiburg	4 739 883	—	4 739 883	— 191 137
Solothurn	5 855 375	1 282 477	7 137 852	+ 464 507
Basel-Stadt	11 310 815	—	11 310 815	+ 424 657
Basel-Land	4 322 211	—	4 322 211	+ 107 967
Schaffhausen	8 412 743	—	8 412 743	+ 158 567
Appenzell AR	5 332 613	—	5 332 613	— 190 665
Appenzell AI	—	—	—	—
St. Gallen	14 905 828	5 798	14 911 626	+ 61 834
Graubünden	7 920 593	—	7 920 593	+ 206 978
Aargau	5 460 000	147 908	5 607 908	+ 433 012
Thurgau	11 462 196	352 611	11 814 807	+ 256 139
Tessin	—	—	—	—
Waadt [1]	32 791 425	—	33 402 739	+ 62 059
Wallis	—	—	—	—
Neuenburg	12 047 476	—	12 047 476	+ 195 455
Genf	—	—	—	—
1948 Total	208 275 351	1 959 204	210 845 869	— 120 856
1947 Total	208 871 042	874 126	211 512 670	+ 283 551
1946 Total	208 495 998	1 888 467	211 739 312	+ 3 419 994

[16] Bericht des Bundesrates a. a. O., S. 919.
[1] inkl. Mobiliarversicherung

Die 18 kantonalen Brandversicherungsanstalten besitzen kein Dotationskapital. Im Zeitraum 1946—1948 verzeichnet das gesamte Reinvermögen eine Vermehrung von ca. 1 Million Franken.

Tabelle 6

Kantonale Elementarschadenversicherungen 1948

Kantone	Reservefonds Fr.	Saldovorträge Fr.	Reinvermögen total Fr.		Betriebsüberschüsse bzw. Defizite Fr.
Zürich	—	—	—		—
Bern	452 936	—	452 936		—
Luzern	1 820 000	16 413	1 836 413	+	126 273
Uri	—	—	—		—
Schwyz	—	—	—		—
Obwalden	—	—	—		—
Nidwalden	—	—	—		—
Glarus	—	—	—		—
Zug	—	—	—		—
Freiburg	707 137	—	707 137	—	15 690
Solothurn	—	—	—		—
Basel-Stadt	679 803	—	679 803		—
Basel-Land	—	—	—		—
Schaffhausen	—	—	—		—
Appenzell AR	—	—	—		—
Appenzell IR	—	—	—		—
St. Gallen	191 748	—	191 748		—
Graubünden	1 138 710	—	1 138 710	+	111 669
Aargau	2 780 000	—	2 780 000		—
Thurgau	—	—	—		—
Tessin	—	—	—		—
Waadt [1]	9 470 425	—	9 470 425	+	251 841
Wallis	—	—	—		—
Neuenburg	—	—	—		—
Genf	—	—	—		—
1948 Total	17 240 759	16 413	17 257 172	+	474 093
1947 Total	16 943 143	121 820	17 064 963	+	489 502
1946 Total	16 535 074	70 833	16 691 966	+	661 370
1945 Total	14 775 661	78 740	14 860 426	+	562 812

[1] inkl. Mobiliarversicherung

b) Kommunale öffentliche Unternehmungen (von Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern)

Tabelle 7

Industrielle Unternehmungen 1948

Gemeinden [1]	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.
Zürich	143 277 837	13 207 570
Bern	35 870 902	5 571 331
Genf	115 319 936	7 124 109
Lausanne	56 336 960	9 216 571
St. Gallen	19 393 823	1 236 887
Winterthur	11 303 220	2 169 356
Luzern	12 765 740	460 874
Biel	9 184 837	1 100 000
La Chaux-de-Fonds	2 855 241	10 000
Freiburg	3 985 000	295 290
Neuenburg	17 425 363	5 097 709
Schaffhausen	2 075 000	3 708 387
Thun	5 026 191	928 410
Chur	16 438 220	628 830
Lugano	1 016 000	3 321 682
Solothurn	100 000	1 875 000
Olten	1 804 442	1 091 647
Köniz	1 127 565	491 046
Aarau	4 784 000	11 917 953
Herisau	—	—
Vevey	—	—
Zug	—	—
Le Locle	2 346 402	1 827 222
Bellinzona	4 300 000	60 000
Grenchen	19 605	23 745
Yverdon	1 764 963	150 641
Rorschach	4 113 947	—
Uster	1 100 000	375 000
Baden	—	2 030 000
Burgdorf	1 281 388	169 445
Châtelard-Montreux	—	—
Frauenfeld	950 000	680 000
Uebertrag	475 966 582	74 818 705

[1] Die industriellen Unternehmungen von Basel-Stadt sind bei den Kantonen angeführt.

Gemeinden [1]	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.
Uebertrag	475 966 582	74 818 705
Schwyz	—	—
Sitten	—	243 660
Liestal	—	—
Altdorf	—	—
Sarnen	—	—
Glarus	720 000	311 082
Appenzell	—	—
Stans	—	65 844
1948 Total	476 686 582	75 439 291
1947 Total	405 716 221	77 562 395
1946 Total	369 078 116	75 532 847
1945 Total	330 232 324	77 113 393

Die Dotationskapitalien der kommunalen industriellen Unternehmungen verzeichnen eine Erhöhung von ca. 146, während die Reserven eine Reduktion von ca. 1,5 Millionen Franken erfahren.

Tabelle 8

Kommunale Banken 1948

Gemeinden	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.
Freiburg	—	262 647
Solothurn	—	1 960 000
Schwyz	—	1 308 832
1948 Total	—	3 531 479
1947 Total	—	3 365 300
1946 Total	—	3 206 128
1945 Total	—	3 082 025

Die Gemeindeinstitute sind von wirtschaftlich untergeordneter Bedeutung, wenn man sich vor Augen hält, dass von den 40 statistisch erfassten Gemeinwesen nur Freiburg, Solothurn und Schwyz eine Bank unterhalten. Diese kommunalen Banken haben kein Dotationskapital. Ihre Reserven erhöhten sich in der Zeit von 1945—1948 um ca. 1/2 Million Franken.

Tabelle 9

Verkehrsunternehmungen 1948

Gemeinden	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.
Zürich	37 522 771	9 564 682
Bern	14 251 806	1 206 371
St. Gallen	3 235 871	—
Winterthur	2 467 653	104 555
Luzern	5 665 578	170 000
Biel	3 211 521	18 202
Schaffhausen	2 600 000	277 487
Thun	335 209	4 358
Lugano	1 012 000	751 205
1948 Total	70 302 409	12 096 860
1947 Total	54 013 003	14 811 259
1946 Total	46 728 928	14 627 875
1945 Total	46 387 171	12 171 521

Die Dotationskapitalien der kommunalen Verkehrsunternehmungen verzeichnen in den Jahren 1945/1948 eine Erhöhung von ca. 24 Millionen Franken, während die Reserven im gleichen Zeitraum auf konstanter Höhe verbleiben. In der Schweiz unterhalten neun Gemeinden Verkehrsunternehmungen.

Auch in den kommunalen Schlachthöfen sind namhafte Beträge investiert. Jedoch weisen weder die Dotationskapitalien noch die Reserven dieser Unternehmungen im Zeitraum 1945/1948 nennenswerte Veränderungen auf.

Tabelle 10

Schlachthöfe 1948

Gemeinden [1]	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.
Zürich	[2]	404 336
Bern	1 673 408	151 512
Genf	—	558 650
Lausanne	4 293 118	849 117
St. Gallen	293 065	—
Winterthur	2 202 919	—
Luzern	—	1 027 888
Uebertrag	8 462 510	2 991 503

Gemeinden [1]	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.
Uebertrag	8 462 510	2 991 503
Biel	257 446	27 051
La Chaux-de-Fonds	1 525 000	16 510
Freiburg	—	13 415
Neuenburg	291 997	—
Schaffhausen	[2]	—
Thun	[2]	—
Chur	76 600	103 753
Lugano	214 056	—
Solothurn	—	426 446
Olten	[1]	69 488
Köniz	—	—
Aarau	735 200	—
Herisau	243 201	—
Vevey	424 334	—
Zug	208 000	12 500
Le Locle	500 000	37 389
Bellinzona	—	—
Grenchen	—	—
Yverdon	459 033	—
Rorschach	336 400	—
Uster	—	—
Baden	601 123	—
Burgdorf	136 860	—
Châtelard-Montreux [3]	—	—
Frauenfeld	—	—
Schwyz	—	—
Sitten	[2]	—
Liestal	141 875	—
Altdorf	—	—
Sarnen	—	—
Glarus	—	18 000
Appenzell	— [2]	—
Stans	154 962	—
1948 Total	14 768 600	3 716 055
1947 Total	14 955 880	3 681 971
1946 Total	16 243 865	3 855 684
1945 Total	16 758 445	3 705 769

[1] Der Schlachthof von Basel-Stadt ist bei den Kantonen aufgeführt.
[2] In «Industrielle Betriebe» enthalten.
[3] inkl. Les Planches-Montreux.

2. KAPITEL

Das Postulat der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone durch den Bund

A) Die steuerliche Behandlung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone nach dem geltenden Recht [1]

a) Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund [2]

Indirekte Steuern:

Die öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden unterliegen wie die privaten Unternehmungen der Warenumsatz-, der Luxus- und der Stempelsteuer. Art. 9 bis des Luxussteuerbeschlusses vom 1. 1. 1940 befreit jene Lieferungen von der Luxussteuer, welche ausschliesslich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben für inländische Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes bestimmt sind.

Direkte Steuern: [2]

Nach Art. 16 Ziff. 1 des Bundesratsbeschlusses vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer sind der Bund, die Kantone, ihre Anstalten und Betriebe, sowie die unter ihrer Verwaltung stehenden Spezialfonds vollständig von der Wehrsteuer befreit. Die Gemeinden, sowie die anderen öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten sind einkommensteuerfrei und zahlen die Vermögenssteuer nur,

---

[1] Einen guten Ueberblick über diese Frage bietet Plüss Friedrich, a. a. O., S. 79 ff., ebenso Stadlin Paul: Die Befreiung des Bundes von der kantonalen Steuerhoheit, Zug, 1943, Diss.

[2] Nach herrschender Meinung erstreckt sich die zugunsten des Bundes bestehende Steuerhoheit nicht nur auf Individuen privatrechtlicher Natur, sondern auch auf öffentliche Korporationen, Gemeinwesen und Kantone. Vgl. Blumenstein Ernst: System des Steuerrechtes, Zürich, 1945, 2. Auflage, S. 27.

soweit ihr Vermögen nicht öffentlichen Zwecken dient (Art. 16, Ziff. 2; Art. 51 Abs. 1 lit. b des Wehrsteuerbeschlusses). Dagegen sind privatrechtliche Körperschaften und Anstalten der Kantone, der Gemeinden und übrigen öffentlich-rechtlichen Personen voll wehrsteuerpflichtig, auch wenn sie einen öffentlichen Zweck verfolgen. Was öffentlicher Zweck ist, richtet sich nach kantonalem Verfassungsrecht und der Gemeindegesetzgebung, aber auch nach den jeweils geltenden Anschauungen über die öffentlichen Aufgaben der in Frage stehenden Körperschaften und Anstalten[3]. Nicht notwendig ist die Gemeinnützigkeit des Zweckes. Oeffentlich kann auch ein Zweck sein, der nur bestimmten Berufskreisen zukommt. In jedem Falle muss der öffentliche Zweck der Hauptzweck sein, dem ein Vermögen dient, ein Nebenzweck vermag Steuerfreiheit nicht zu begründen[4].

Art. 2 Abs. 1, lit. b der Novelle vom 18. November 1941 zum Kriegsgewinnsteuerbeschluss bestimmt, dass die inländischen Körperschaften des öffentlichen Rechtes von obgenannter Steuer ausgenommen werden.

b) Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch Kanton und Gemeinde[5]

Das Prinzip der Steuerbefreiung kantonaler und kommunaler Unternehmungen von den kantonalen Steuern hat nur in den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Glarus, Zug, Baselstadt und Basellandschaft, Schaffhausen, Appenzell beider Rhoden und in Neuenburg Geltung. Im Kanton Neuenburg geniessen aber mit Ausnahme der Kantonalbank die öffentlich-rechtlichen Stadtkassen keine Steuerfreiheit.

Die Kantone, die die öffentlichen Unternehmungen grundsätzlich besteuern, lassen sich in folgende Gruppen einteilen: Einerseits in solche, in denen sich Staat und Gemeinde gegenseitig bzw. die verschiedenen Gemeindearten untereinander — wenn auch teilweise in nur beschränktem Umfang — zu den Steuern von Einkommen und Vermögen heranziehen (Freiburg, St. Gallen, Aargau, Wallis), und andererseits in solche Kantone, in denen zwar die Gemeinde den Staat und seine Anstalten nicht besteuern

---

[3] Blumenstein Irene, Die allgemeine eidgenössische Wehrsteuer, Zürich, 1943, S. 52.
[4] Blumenstein Irene, a. a. O., S. 52. Vgl. ebenfalls die dort zitierten Urteile des Bundesgerichtes.
[5] Vergl. Bericht des Bundesrates, a. a. O., S. 931.

oder höchstens mit ausserordentlichen Steuern (Liegenschafts-, Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern) belasten darf, die Gemeinden aber untereinander und dem Kanton gegenüber in gewissem Umfang steuerpflichtig sind (Zürich, Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Solothurn, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Genf).

B) Die Besteuerung öffentlicher Unternehmungen im Ausland [6]

a) Deutschland

Die «Einkommens»-Besteuerung der öffentlichen Betriebe durch das Reich hat eine wechselvolle Entwicklung durchgemacht. Das Körperschaftssteuergesetz vom 30. März 1920 hat das Reich, die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände sowie die in der Form von Verwaltungsabteilungen und unselbständigen Anstalten errichteten Betriebe schlechthin von der Steuer befreit. Ausserdem hat das Gesetz alle jene Unternehmungen ohne Rücksicht auf die Rechtsform befreit, deren Erträge ausschliesslich dem Reich, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuflossen. Die übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechtes sind für die Einkünfte aus den vorwiegend im öffentlichen Interesse betriebenen Einrichtungen von der Steuer ausgenommen worden.

Die Novelle zum Körperschaftsgesetz vom 8. April 1922 brachte vorerst eine Einschränkung der Steuerfreiheit für die öffentlichen Bankbetriebe. Im Körperschaftssteuergesetz vom 10. August 1925 wurde die steuerliche Behandlung der öffentlichen Unternehmungen neu geregelt. Von der Besteuerung wurden ausgenommen Betriebe und Verwaltungen, die der Ausübung der öffentlichen Gewalt, lebenswichtigen Bedürfnissen der Bevölkerung (Versorgungsbetriebe) und gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienten, ferner die Reichspost, die Monopolverwaltung des Reiches, die staatlichen Lotterieunternehmungen, die Deutsche Reichsbahngesellschaft, die Reichsbank, die Rentenbank, die Golddiskontbank, die Bank für deutsche Industrieobligationen, sowie die in der Hauptsache Geschäften staatswirtschaftlicher oder allgemein wirtschaftlicher Art dienenden Staatsbanken, die öffentlichen oder dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen und öffentlich-rechtliche Versicherungsanstalten. Schliesslich hatte das Gesetz den steuerbefreiten Betrieben und Verwaltungen die Unternehmungen gleichgestellt, deren Erträge ausschliesslich Körperschaften des öffentlichen Rechtes zufliessen.

[6] Vgl. Bericht des Bundesrates, a. a. O., S. 932 ff., dem die nachfolgenden Ausführungen entnommen sind.

Das neue deutsche Körperschaftssteuergesetz vom 16. Oktober 1934 hat die Privilegierung öffentlicher Unternehmungen gegenüber 1925 weiter eingeschränkt und die öffentlichen Versorgungsbetriebe und die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten steuerpflichtig erklärt.

b) Vereinigte Staaten von Amerika

In den Vereinigten Staaten betätigen sich Staat und Gemeinden nur in geringem Ausmass auf wirtschaftlichem Gebiet. Die Telephon- und Telegraphendienste, die Eisenbahnen, Gas- und Elektrizitätswerke, Banken usw. befinden sich zur Hauptsache in den Händen privater Gesellschaften; Staatsbetriebe sind eine seltene Erscheinung.

Die bundeseigenen Betriebe sind von jeglicher Bundessteuer befreit. Dagegen wären die Betriebe des Bundes in den Gliedstaaten, in denen sie ihre Tätigkeit ausüben, an sich den Steuern unterworfen. Meistens wird jedoch diese Steuerpflicht auf Grund von Abmachungen zwischen Bund und Gliedstaaten in Form jährlicher, freiwilliger Leistungen des Bundes abgegolten. Von den Steuern des Bundes sind auch die öffentlichen Betriebe der Einzelstaaten und Gemeinden befreit. Wie den Entscheiden des obersten amerikanischen Gerichtshofes und den Verfügungen des Bureau of Internal Revenue (Bundes-Zentralsteuerverwaltung) entnommen werden kann, richtet sich diese Steuerbefreiung nicht nach der Rechtsform, sondern nach den materiellen Umständen. So ist einerseits die dem Staate New York gehörende Saratoga-Brunnenverwaltung der Steuer unterworfen worden, weil sie, gleich wie private Unternehmen, das Mineralwassergeschäft betreibe, somit keine öffentliche Unternehmung sei; aus den gleichen Ueberlegungen heraus wird ferner die dem Staat gehörende Bank of North Dakota in Fargo besteuert. Anderseits ist die Hamestown and Newport Ferry Co. von der Steuerpflicht befreit worden, weil sie einen öffentlichen Dienst (Fährenbetrieb) versehe und die Aktienmehrheit der Stadt gehöre.

c) England

Der englischen Steuergesetzgebung liegt der Gedanke zugrunde, dass die Betriebe der öffentlichen Hand dieselbe steuerliche Behandlung wie gleichartige private Unternehmungen erfahren sollen. So werden sowohl die mit dem Staate verbundenen (z. B. British Overseas Airways Corporation, Bank of England, National Coal Board) als auch die mit den lokalen Verwaltungen in Beziehung stehenden wirtschaftlichen Betriebe zu den Staats-

und Lokalsteuern herangezogen. Für Post, Telegraph und Telephon, die von Verwaltungsabteilungen des Staates betrieben werden, besteht eine Sonderregelung; sie sind von den direkten Staatssteuern ausgenommen, nicht aber von den lokalen Abgaben (rates). Ferner sind die wichtigen, allgemeinen Bedürfnissen dienenden Betriebe (public utilities), deren Geschäftsführung durch einen besondern Erlass des Parlamentes geregelt ist, von den staatlichen Profits Tax befreit (z. B. London Passenger Transport Board, Central Electricity Board).

d) Niederlande

In den Niederlanden ist für die Steuerbefreiung der öffentlichen Betriebe, ähnlich wie in der Schweiz, deren Rechtsform entscheidend, d. h. Betriebe mit öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit geniessen Steuerfreiheit, solche mit privatrechtlicher Rechtspersönlichkeit dagegen nicht. Diese Ordnung ist nicht unangefochten geblieben, weil sie den materiellen Umständen nicht Rechnung trägt. Im Finanzministerium scheint derzeit die Tendenz vorzuherrschen, eine umfassende Steuerbefreiung aller der öffentlichen Hand gehörenden Betriebe, ohne Rücksicht auf die Rechtsform, einzuführen und auf diese Weise sämtliche gemeinwirtschaftlichen Einrichtungen einander steuerlich gleichzustellen.

e) Schweden

Auch in Schweden ist die Steuerbefreiung der öffentlichen Betriebe von der Rechtsform abhängig. Für die Unternehmungen des Staates und der Gemeinden, die in der Form von Aktiengesellschaften oder wirtschaftlichen Vereinen betrieben werden, bestehen keine Steuerprivilegien; sie unterliegen der gewöhnlichen Besteuerung. Die öffentlich-rechtlich organisierten Betriebe des Staates und der Gemeinden sind von der staatlichen Einkommens- und Vermögenssteuer befreit. Dagegen werden sie zu den kommunalen Einkommenssteuern herangezogen, sofern es sich um staatliche Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke handelt. Ebenso werden die kommunalen Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke, Verkehrsunternehmungen und Bankinstitute von den Gemeindeeinkommenssteuern erfasst. Befreiung von den kommunalen Einkommens- und Liegenschaftssteuern geniessen lediglich die staatlichen Banken, Versicherungen und Verkehrsbetriebe.

f) Belgien

Die Elektrizitäts- und Gasversorgung wird in Belgien sowohl von privaten Gesellschaften wie auch von den Gemeinden oder von Gemeindeverbänden betrieben. Die Wasserversorgung ist ausschliesslich Sache der Gemeinden und der Société nationale de distribution d'eau. Die Regiebetriebe der Gemeinden und die Gemeindeverbände sind, wie die Gemeinden selbst, von jeder direkten Steuer befreit. Gleiche Steuerbefreiung geniesst die Société nationale de distribution d'eau mit der einzigen Ausnahme, dass sie für ihre nicht unmittelbar dem Betriebe dienenden Gebäude und Grundstücke die Grundsteuer zu entrichten hat.

g) Frankreich

In Frankreich sind dem Grundsatze nach die öffentlichen Betriebe denselben Steuern unterworfen wie die gleichartigen privaten Unternehmungen. Immerhin sind die Betriebe des französischen Staates ohne eigene Rechnungsführung von den Staatssteuern ausgenommen; dies deshalb, weil eine bloss buchmässige Umlagerung von staatlichen Mitteln vermieden werden soll. Diese Betriebe werden indessen zu den lokalen Steuern herangezogen. Zu den genannten Betrieben gehören: Manufactures nationales; Service de l'exploitation industrielle des Tabacs et des Allumettes; Service des Alcohols; Administration des Monnaies et Médailles; Imprimerie nationale; Arsenaux et usines mécaniques de l'Etat.

Der Grundsatz der ausnahmslosen Besteuerung der öffentlichen Unternehmung hat durch das Finanzgesetz 1946 eine Milderung erfahren, indem die departementalen und kommunalen Regiebetriebe, die öffentliche Dienste erbringen, von der Besteuerung ihrer Erträge befreit worden sind (z. B. Wasserversorgungen; nicht aber Transportunternehmungen sowie Gas- und Elektrizitätswerke).

C) Die Volksinitiative für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung

a) Der Inhalt der Initiative

Am 21. Oktober 1946 wurde bei der Bundeskanzlei eine *Volksinitiative* eingereicht, welche die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund verlangte. Sie vermochte 50 945 Unterschriften auf sich zu vereinen. Die meisten politischen Parteien und Verbände versagten dem Volksbegehren die Unterstützung.

Die Initiative hatte folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung das Begehren, die Bundesversammlung habe im Sinne der nachstehenden allgemeinen Anregung eine Zusatzbestimmung zur Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 auszuarbeiten und innert Jahresfrist dem Volke zu unterbreiten: «Bei der Beschaffung der Mittel zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung hat der Bund einen angemessenen Lastenausgleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen herbeizuführen. Zu diesem Zwecke sind die rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe, sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden eine ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Rendite angepassten Steuer zu unterwerfen. Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten sowie Unternehmen, die vorwiegend soziale, kulturelle und kirchliche Aufgaben erfüllen, sind steuerfrei zu belassen.»

b) Die Form des Volksbegehrens

Nach den Absichten der Initianten hätte das Postulat der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund auf dem Weg der *Verfassungsinitiative*, welche in der *Form der allgemeinen Anregung* gekleidet war, verwirklicht werden sollen.

Gemäss Art. 121 Abs. 5 der Bundesverfassung in Verbindung mit Art. 7 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend der *Revision* der *Bundesverfassung*, beschliessen die Räte Annahme oder Nichtannahme des Volksbegehrens. Erklären sie sich mit dem Begehren einverstanden, so arbeiten sie eine Verfassungsvorlage im Sinne der Initiative aus, welche sie dem Volk und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorlegen. Sind die eidgenössischen Räte nicht gewillt, dem Begehren nachzukommen, so legen

sie die Initiative dem Volk und den Kantonen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung vor.

Eine *verfassungsmässige* Verankerung der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone wäre grundsätzlich nur dann notwendig gewesen, wenn diese einer eidgenössischen *Spezial*steuer hätten unterworfen werden sollen oder wenn dem Bund die Befugnis zur Erhebung einer *allgemeinen direkten Steuer* vom *Einkommen* und *Vermögen* nicht zustehen würde. Da das Volk am 4. Dezember 1950 einer auf vier Jahre befristeten Verlängerung der direkten Wehrsteuer zustimmte, und da die für die öffentlichen Unternehmungen geplante Steuer eine Bundesabgabe auf dem Einkommen (Gewinn oder Ertrag) und Vermögen (Kapital), also keine Spezialsteuer ist, hätte an sich eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen gesetzgebungstechnisch auch durch eine im Rahmen des Wehrsteuerbeschlusses vorgenommene Erweiterung der Steuerpflicht verwirklicht werden können. Für die Initianten war dieser Weg nicht gangbar, weil das schweizerische Bundesstaatsrecht zwar die Verfassungsinitiative, aber keine Gesetzesinitiative kennt.

c) Die parlamentarische Behandlung der Initiative

Im Jahr 1946 verfasste der Bundesrat einen Bericht über das Zustandekommen des Volksbegehrens. Noch im gleichen Jahr wurde er von den Räten eingeladen, in der Angelegenheit Bericht und Antrag zu stellen[7]. In seiner Botschaft vom 22. Januar 1948[8] über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes erklärt jedoch der Bundesrat, dass er zum Volksbegehren erst in einem späteren Zeitpunkt Stellung nehmen werde. Der Bundesrat führt aus:

> «Das Volksbegehren fordert die Besteuerung bestimmter kantonaler und kommunaler Betriebe und Anstalten durch den Bund entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Rendite, mit anderen Worten in Form einer direkten veranlagten Steuer. Sofern im Rahmen einer zukünftigen Neuordnung der Bundesfinanzen die vorgeschlagene Tilgungssteuer verwirklicht wird, wird es Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, zu bestimmen, ob auch öffentliche industrielle und gewerbliche Unternehmungen steuerpflichtig sein sollen. Bejaht der Bundesgesetzgeber diese Frage, so kann das Volksbegehren zurückgezogen werden. Im gegenteiligen Fall müsste wohl der Bericht des Bundesrates zur Initiative gleichzeitig mit der Botschaft zum Bundesgesetz über die

[7] Bundesblatt 1946, 3, S. 1141.

[8] Bundesblatt 1948, 1, S. 495.

Tilgungssteuer den eidgenössischen Räten vorgelegt werden. Einer besonderen verfassungsmässigen Grundlage bedürfte es nur dann, wenn dem Bund die Kompetenz zur Erhebung einer direkten Bundessteuer im übrigen versagt würde; dann müssten sich die eidgenössischen Räte und später auch Volk und Stände darüber schlüssig werden, ob sie im Sinne des Volksbegehrens einer auf öffentliche Betriebe und Anstalten der Kantone und Gemeinden beschränkten direkten Bundessteuer zustimmen wollten. Wir werden deshalb Bericht und Antrag zum Volksbegehren den eidgenössischen Räten in dem Zeitpunkte vorlegen, in dem über das Schicksal der Verfassungsvorlage betreffend die Tilgungssteuer Klarheit besteht.»

Dieser Bericht erfolgte am 21. April 1950, nachdem die Bundesversammlung die verfassungsmässige Verankerung einer allgemeinen direkten Bundessteuer zugunsten des Vorschlages auf Erhebung kantonaler Geldbeiträge und einer speziellen Bundessteuer gewisser juristischer Personen verworfen hatte. Der Bundesrat empfahl in seinem Bericht Ablehnung der Initiative. Diesem Antrag schlossen sich Stände- und Nationalrat in den Sessionen des Jahres 1950 an. Die Initiative wurde hierauf am 8. Juli 1951 Volk und Kantonen zur Abstimmung vorgelegt und mit grosser Mehrheit verworfen.

D) Die geplante Steuer auf den öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone

a) Steuersystem

Im folgenden Abschnitt kommt der *rechtliche* und *technische* Aspekt der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen zur Darlegung. Insbesondere soll die Frage geprüft werden, ob eine generelle Anwendung des *Wehrsteuerrechtes* und somit eine Gleichstellung der öffentlichen Unternehmung mit der Aktiengesellschaft, Kommandit-A. G. und G. m. b. H. zweckmässig erscheint.

Für einen Einbau der geplanten Steuer in das schon bestehende Wehrsteuersystem sprechen namhafte Gründe: Dieses Vorgehen hätte nämlich den Vorzug, dass sich die Erhebungskosten niedriger stellen würden, als wenn eine neue Spezialsteuer und eventuell ein neuer Steuererhebungsapparat geschaffen werden müsste. Würde die öffentliche Unternehmung nach den für die Aktiengesellschaften massgebenden Vorschriften be-

steuert, so würde sie überdies in gleicher Weise wie die kapitalbezogenen Unternehmungen behandelt und belastet [9].

b) Das Steuersubjekt

Unter dem Steuersubjekt verstehen wir diejenige physische oder juristische Person, welche vom öffentlichen Gemeinwesen kraft seiner Gebietshoheit zur Erbringung einer geldwerten Leistung verpflichtet wird, der keine spezielle Gegenleistung entspricht. Die subjektive Steuerpflicht wird im Wehrsteuerrecht sowohl durch die *persönliche* als auch durch die *wirtschaftliche* Zugehörigkeit zum Bund begründet. Die persönliche Zugehörigkeit knüpft bei juristischen Personen an den Sitz an. Was bei öffentlich-rechtlichen Unternehmungen als Sitz zu gelten hat, bestimmt sich nach dem einschlägigen eidgenössischen oder kantonalen Recht. Wenn einer natürlichen oder juristischen Person die persönliche Beziehung (Wohnort, Aufenthalt, Sitz) zum steuererhebenden Gemeinwesen fehlt, kann es wegen bestimmter wirtschaftlicher Beziehungen zu ihm (Eigentum und Nutzniessung an in der Schweiz gelegenen Grundstücken, Betriebsstätten etc.) dessen Steuerhoheit unterliegen [10].

Steuersubjekte der nach dem Text der Initiative geplanten Abgabe sind: die industriellen und gewerblichen Unternehmungen, sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Gemeinden und Kantone. Ob diese öffentlichen Unternehmungen rechtlich verselbständigt sind oder nicht, ist für ihre steuerliche Behandlung unerheblich.

Nicht abgabepflichtig sind die Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten, sowie Institutionen, die *vorwiegend* soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen.

Steuerfreiheit sollte U. E. auch jenen öffentlichen Unternehmungen gewährt werden, die ohne Gewinn arbeiten oder die einen *Betriebsverlust* erleiden. Eine steuerliche Belastung derartiger Unternehmungen führt

---

[9] Ob allerdings aus der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen tatsächlich der von den Initianten erhoffte «Lastenausgleich» zwischen öffentlichen und privaten Unternehmungen resultiert, erscheint — wie später dargelegt wird — fragwürdig. Unter «Lastenausgleich» ist in diesem Zusammenhang eine steuerliche Massnahme zu verstehen, welche geeignet ist, relative *Gleichheit* der kostenmässigen Konkurrenzbedingungen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmungen herzustellen. Auf Grund dieses Lastenausgleiches sollte nach den Absichten der Initianten für die private Unternehmung eine Verbesserung der Konkurrenzstellung erwachsen.

[10] Vgl. Blumenstein Irene, a. a. O., S. 28 ff.

schliesslich zu einer indirekten Besteuerung der Kantons-, bzw. Gemeindeeinwohner. So sollten insbesondere öffentliche *Transportanstalten,* die keinen Betriebsüberschuss aufweisen, Steuerfreiheit geniessen. Andernfalls würden sie schlechter gestellt als die privaten Verkehrsunternehmungen [11]. Allerdings käme *Steuerbefreiung* nur in Frage, wenn die von den betreffenden öffentlichen Unternehmungen ausgewiesenen Verluste auch nach steuerrechtlichen Normen Defizite sind [12].

U. E. wäre für die *öffentlichen Strassenbahnen und Schlachthöfe* überhaupt *völlige und allgemeine Steuerbefreiung* angezeigt. Es widerspricht nämlich dem Prinzip der «Einträglichkeit der Steuer», wenn Wirtschaftssubjekte, deren präsumptive Steuerkraft im Verhältnis zu den Erhebungskosten gering ist, steuerlich erfasst werden.

Der Vollständigkeit halber werden die Reingewinne und Dotationskapitalien der Schlachthöfe und Verkehrsunternehmungen der Gemeinden und Kantone in den später folgenden Tabellen trotzdem aufgeführt.

Die Besteuerung hätte sich also *praktisch* auf die *Elektrizitäts-* und *Gaswerke,* die *Wasserwerke,* die *Versicherungsunternehmungen,* sowie auf die *Banken* der Kantone und Gemeinden zu beschränken.

c) Das Steuerobjekt

Unter dem *Steuerobjekt* ist der Tatbestand zu verstehen, an den die Erhebung der Steuer geknüpft ist. Objekt der eidgenössischen Wehrsteuer ist das Einkommen und das Vermögen im weitern Sinne. Bei der A. G., Kommandit-A. G. und bei der G. m. b. H., welche — was ihre steuerliche Behandlung betrifft — der öffentlichen Unternehmung im folgenden als Vorbild dienen sollen, besteht es einerseits aus dem *Reingewinn* und andererseits aus dem einbezahlten *Kapital* und den offenen und stillen *Reserven* der Unternehmung (Reingewinn- und Kapitalsteuer) [13].

---

[11] Vgl. Wehrsteuerbeschluss Art. 16, Ziff. 6.

[12] Auf die steuerrechtliche Ermittlung des Reingewinnes der öffentlichen Unternehmungen werden wir später zu sprechen kommen.

[13] Vgl. hiezu: Blumenstein Irene, a. a. O., S. 171 ff. und die unter Anmerkung 1 auf S. 171 zit. Spezialliteratur.

1.

Steuerbarer *Reingewinn*[14] ist der Saldo der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung unter Berücksichtigung des Saldovortrages aus dem Vorjahre, (WstB. 49, Abs. 1, lit. a) vermehrt um alle vor Berechnung dieses Saldos ausgeschiedenen Teile des Geschäftsergebnisses, die nicht zur Deckung geschäftsmässig begründeter Unkosten verwendet werden (lit. b) und um die Abschreibungen und Rückstellungen, die nicht geschäftsmässig begründet sind (lit. c).

Dagegen können für die Ermittlung des steuerbaren Reingewinnes vom Saldo der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung in Abzug gebracht werden, sofern sie in der Geschäftsbuchhaltung nicht bereits als Aufwand behandelt worden sind: die Steuern sowie die Zuwendungen für Zwecke der Wohlfahrt des eigenen Personals und für ausschliesslich gemeinnützige Zwecke, sofern diese Zuwendungen in der Weise sichergestellt werden, dass jede spätere zweckwidrige Verwendung ausgeschlossen ist.

2.

Steuerbares *Kapital* sind gemäss Art. 28 lit. b des WstB. das im Handelsregister eingetragene und einbezahlte Grund- oder Stammkapital, sowie die offenen und stillen Reserven. An Stelle des Kapitals und der Reserven könnte auch das *Reinvermögen* der öffentlichen Unternehmung zum Steuerobjekt erklärt werden.

d) Steuerbemessung und Steuerberechnung

1.

Für die steuerliche *Bemessung des Reingewinnes* der öffentlichen Unternehmung könnten u. E. die Bestimmungen von Art. 49 WstB. übernommen werden.

Jedoch müsste einigen Besonderheiten Rechnung getragen werden, die der öffentlichen Unternehmung eigen sind. So ist vor allem zu beachten, dass der ordentlichen Verzinsung des Dotationskapitals für die steuerliche Gewinnermittlung Kostencharakter zukommen würde und nur eine Ueberverzinsung der Dotationskapitalien als Gewinnverwendung betrachtet werden könnte, sofern das Dotationskapital steuerlich als *Fremdkapital* d. h. als Schuld gegenüber dem Gemeinwesen betrachtet wird. Vielleicht noch grössere Bedeutung kommt dem Umstande zu, dass nach dem Wehrsteuer-

[14] Vgl. WstB. Art. 48 und 49.

beschluss die Zuwendungen für ausschliesslich gemeinnützige Zwecke vom Reingewinn in Abzug gebracht werden können (WstB. 49, Abs. 2). Vergegenwärtigt man sich, dass ein grosser Teil der vom öffentlichen Gemeinwesen übernommenen Aufgaben, z. B. Betrieb von Schulen, Krankenhäusern, Armen-, Jugendheimfürsorge usw. als gemeinnützig i. S. des Wehrsteuerrechtes zu gelten haben, so wird klar, dass die öffentlichen Gemeinwesen durch Erlass geeigneter Bestimmungen über die Verwendung der Gewinne ihrer öffentlichen Unternehmungen (ausschliesslich Verwendung für Schulzwecke) eine sachwidrige Steuerfreiheit für die Gewinnablieferungen erzielen könnten. Eine derartige Steuerausweichung müsste verhindert werden.

Schliesslich ist zu beachten, dass — dem Wortlaut und dem Sinn des Art. 49, lit. b WstB. entsprechend — die Leistungen der öffentlichen Unternehmungen an das Gemeinwesen einer Prüfung auf ihre betriebliche Angemessenheit hin unterzogen werden müssten.

In der Betriebsrechnung der öffentlichen Unternehmungen finden wir nämlich Aufwandsposten, welche im Verhältnis zum Gegenwert steuerlich teilweise als nicht angemessen erscheinen und die deshalb zum steuerlichen Reingewinn gehören würden, so beispielsweise unverhältnismässig hohe Beiträge der öffentlichen Unternehmungen an den Strassenunterhalt, Ueberverzinsung der Dotations-Kapitalien etc. [15]

Der Bundesgesetzgeber hätte also für die Bemessung des steuerlichen Reingewinnes der öffentlichen Unternehmungen besondere Vorschriften über die angemessene Verzinsung des Dotationskapitals zu erlassen und die Steuerbehörden hätten die Leistungen der öffentlichen Unternehmungen auf ihre betriebliche Angemessenheit zu untersuchen. Man mag sich fragen, ob derartige Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsmassnahmen von den Kantonen und Gemeinden nicht als einen Eingriff des Bundes in die kantonale bzw. kommunale Finanzwirtschaft empfunden würden.

Einige Anhänger der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen haben den Vorschlag gemacht, es sollten statt des Reingewinnes nur die *Ablieferungen* der öffentlichen Unternehmungen erfasst werden. Diese Lösung vermag nicht zu befriedigen, denn die Ablieferungen stellen nur einen Teil des Reingewinnes der öffentlichen Unternehmungen dar. Ferner ist zu beachten, dass es die Kantone und Gemeinden in der Hand hätten, die Ablieferungen herabzusetzen und dadurch Steuerersparnisse zu machen.

---

[15] Vgl. Abschnitt «Das fiskalische Argument».

Für die Bemessung des *Kapitals* kann sinngemäss die Bestimmung von Art. 48, lit. b des WstB. übernommen werden. Steuerbares Kapital wäre demgemäss das *Dotationskapital* und die *Reserven* der öffentlichen Unternehmungen [16]. Diese Regelung hat den Nachteil, dass öffentliche Unternehmungen, deren Dotationskapital durch die Aktiven nicht voll gedeckt ist, auf dem nur noch formell vorhandenen Kapital Steuern bezahlen müssten.

Wir haben aber schon früher angedeutet, dass statt des Kapitals und der Reserven das Reinvermögen der öffentlichen Unternehmungen zum Steuerobjekt erklärt werden könnte. Unter dem Reinvermögen ist der Ueberschuss der Aktiven über die Passiven zu verstehen [17]. Für die Vermögensbemessung wäre der Verkehrswert der Vermögensstücke massgebend [18], d. h. jener Wert, welcher dieser im Rahmen der Gesamtunternehmung zukommt (Teilwert). Die Steuerbemessung wäre allerdings nicht einfach. Die Bewertung der Vermögensstücke der öffentlichen Unternehmungen stösst nämlich auf grössere Schwierigkeiten, als dies bei der privaten Unternehmung der Fall ist.

2.

Für die *Berechnung* der Steuer auf dem Reingewinn der öffentlichen Unternehmung hat der Bundesrat in seinem Bericht darauf verzichtet, die im Wehrsteuersystem bei der A. G., G. m. b. H. und der Kommandit-A. G. angewandte Besteuerung nach der *Kapitalertragsintensität* zu übernehmen. Er ersetzt diese durch eine *Proportionalabgabe* auf dem Reingewinn. Dieses Vorgehen erscheint uns aus folgenden Gründen richtig: Die Besteuerung nach der Kapitalertragsintensität erfolgt nach Massgabe der *Rentabilität* des vom Aktionär bzw. Teilhabers investierten Kapitals. Sie ist also auf die typisch privatwirtschaftlichen Verhältnisse der A. G., Kommandit-A. G. und G. m. b. H. zugeschnitten. Die private Unternehmung hat für den Unternehmer und für den Gesellschafter privatwirtschaftlich gesehen die *Funktion*, auf dem investierten Kapital möglichst hohe Erträge abzuwerfen.

Für die öffentliche Unternehmung liegen die Verhältnisse anders. Der öffentlichen Unternehmung kommt die Funktion zu, die Bevölkerung mit

---

[16] Die Besteuerung des Kapitals setzt voraus, dass ihm der Charakter von Eigenkapital zukommt.
[17] Art. 27 WstB.
[18] Art. 30 WstB.

lebenswichtigen Sach- oder Dienstleistungen zu versorgen. Sie hat daher nicht den Zweck, einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen. Ihr Kapital hat nicht die Aufgabe, einen möglichst grossen Ertrag abzuwerfen. Wirtschaftlich gesehen ist es *Betriebskapital.*

e) Der Steuersatz

Die Höhe des Steuersatzes hängt einerseits vom gewünschten Steuerertrag und von der Belastungsfähigkeit der öffentlichen Unternehmungen, andererseits aber auch von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen ihrer Besteuerung ab.

Mit Rücksicht auf die öffentlich-rechtliche Natur und die speziellen Aufgaben der Staatsunternehmungen erscheint ein *mässiger* Steuersatz am Platz. Plüss [19] schlägt z. B. vor, es sei der Steuersatz für die Reingewinnsteuer auf bloss einen Drittel und nicht auf die Hälfte der Ertragsintensität anzusetzen. Er führt an, dass die Berner Kantonalbank nur die Hälfte der Steuern auf dem Gewinn zahlt. Zwecks Ermittlung der ungefähren Steuererträge hat der Bundesrat annahmeweise die Proportionalabgabe auf dem Reingewinn bei 5 % und diejenige auf dem Kapital und den Reserven bei 1 ‰ festgesetzt.

f) Die Dauer der geplanten Spezialsteuer

Die für die öffentlichen Unternehmungen vorgesehene Steuer ist als eine Zwecksteuer gedacht. Sie soll der Abtragung der Mobilisationskosten dienen. Finanztechnisch erschiene deshalb eine auf bestimmte Anzahl von Jahren begrenzte Dauer der Erhebung zweckmässig. Da heute nicht feststeht, wann die Mobilisationskosten des Bundes getilgt sind, konnte die Erhebungsdauer nicht ermittelt werden. Denkbar wäre, die Steuer analog der Ausgleichssteuer solange zu erheben, bis ein bestimmter Gesamtbetrag erzielt ist.

g) Gesamtwürdigung

Aus unseren Darlegungen resultiert, dass sich eine Abgabe auf den öffentlichen Unternehmungen *nur zum Teil* an die geltenden Vorschriften des Wehrsteuerbeschlusses über die Bestimmungen der A. G., Kommandit-

---

[19] Plüss, Friedrich, a. a. O., S. 115.

A. G. und G. m. b. H. anlehnen könnte. Die Bemessung und Berechnung des steuerbaren Reingewinnes hätte zum Teil nach anderen Normen und Gesichtspunkten zu erfolgen, als nach denjenigen, welche für diese Gesellschaften massgebend sind. Oeffentlichen und privaten Unternehmungen würden also ungleichartige steuerliche Leistungen auferlegt. Dies hätte zur Folge, dass die geplante Steuer nicht geeignet wäre, den von den Initianten angestrebten «*Lastenausgleich*» voll zu verwirklichen.

Ferner ist zu beachten, dass die nach den Vorschlägen des Bundesrates als Proportionalabgabe konstruierte Steuer auf dem Reingewinn mit dem von den Initianten aufgestellten Postulat der *Besteuerung* der öffentlichen Unternehmung nach der *Kapitalertragsintensität* nicht vereinbar ist.

3. KAPITEL

Kritische Würdigung des Postulates der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone durch den Bund

A) Befürwortende Argumente

a) Das konkurrenzwirtschaftliche (gewerbepolitische) Argument

Den Kern dieses Argumentes bildet die Ueberlegung, die öffentliche Unternehmung vermöge infolge ihrer steuerlichen Privilegierung Kosten einzusparen und sei deshalb der privaten Unternehmung gegenüber konkurrenzmässig bevorzugt. Diese Ungleichheit der Konkurrenzbedingungen wird von den Anhängern der geplanten Steuer, d. h. insbesondere von der gewerblichen Wirtschaft, als stossend empfunden. Das Ziel der Initiative bestand darin, diese Ungleichheit zu beseitigen, d. h. mit dem Mittel der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen *kostenmässig gleiche Konkurrenzbedingungen* zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen zu schaffen («Lastenausgleich»).

Eine kritische Würdigung dieses Argumentes erfordert vorerst eine Definition der Begriffe «*Konkurrenz*» und «*Monopol*». In einem späteren Abschnitt soll dargelegt werden, ob und in welchem Ausmass eine Konkurrenzierung der privaten Wirtschaft durch die öffentlichen Unternehmungen erfolgt. Ferner wird untersucht, welchen Einfluss die Steuerfreiheit der öffentlichen Unternehmungen auf den Wettbewerb mit privaten Unternehmungen ausübt, d. h. ob die durch die öffentliche Unternehmung konkurrenzierte private Unternehmung infolge deren Steuerprivilegierung tatsächlich Schaden erleidet. Endlich wird die Frage abgeklärt, welche Auswirkungen eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen für die private Unternehmung zur Folge hätte, d. h. ob eine steuerliche Erfassung der öffentlichen Unternehmungen geeignet ist, kostenmässig gleiche Kon-

kurrenzbedingungen zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen zu schaffen, ob also eine derartige Massnahme die Wettbewerbsstellung der privaten Unternehmungen auf Kosten derjenigen der öffentlichen Unternehmungen verbessern würde.

1. Der Begriff von Konkurrenz und Monopol

Unter *Konkurrenz* versteht man in der Theorie eine «derartige Verteilung des Gesamtangebotes bzw. der Gesamtnachfrage, dass der einzelne Anbietende fürchten muss, bei einem über den Kosten stehenden Angebotspreis weniger verkaufen zu können, als zur Deckung seiner Gesamtkosten notwendig ist, bzw. der Nachfragende fürchten muss, bei einem niedrigeren als seinem Bedarf entsprechenden Nachfragepreis diesen Bedarf nicht decken zu können» [1]. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmungen erscheint in der Praxis vor allem als Konkurrenz auf der *Angebotsseite* und äussert sich in der Weise, dass diese beiden Unternehmungsgruppen um das gleiche Ziel kämpfen, welches darin besteht, die Gunst des Käufers zu erringen, der die Freiheit hat, zwischen verschiedenen Gütern eine ihm entsprechende Wahl zu treffen.

Von *Monopol* sprechen wir, wenn «eine einheitliche Zusammenfassung des Gesamtangebotes oder der Gesamtnachfrage auf einem Markt in einer Hand» vorliegt, «die gestattet, die angebotene bzw. die nachgefragte Menge oder den Preis, zu dem angeboten oder nachgefragt wird, einheitlich zu bestimmen» [2]. Auf die Marktform der öffentlichen und privaten Unternehmungen übertragen, erscheint auch hier das Monopol als eine wirtschaftliche Machtstellung auf Seite des *Angebotes*.

2. Die Marktformen der öffentlichen Unternehmungen

I. Monopolleistungen

Die öffentlichen Gaswerke, Wasserwerke, Verkehrs- und Elektrizitätsunternehmungen, Brandversicherungsanstalten und Schlachthöfe der Kantone und Gemeinden stehen im Genusse eines weitgehenden *rechtlichen* oder *faktischen* Monopoles.

---

[1] Amonn A.: Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme, a. a. O., S. 128.

[2] Amonn A.: Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme, a. a. O., S. 127.

Die *kommunalen Elektrizitätswerke* sind meistens mit einem *rechtlichen* Monopol ausgestattet, da die Gemeinde vielfach die Befugnis hat, die Erzeugung und Abgabe von Elektrizität als öffentliche Aufgabe zu erklären, soweit das ihre berechtigten Interessen erfordern. Die Gemeinde nimmt damit das Recht in Anspruch, innerhalb ihrer Grenzen selber Elektrizität abzugeben. Ein Dritter kann demgemäss kein EW eröffnen, auch wenn er nicht öffentlichen Boden benützt. Die *kantonalen Elektrizitätswerke* geniessen ein *faktisches* Monopol für die Energieverteilung im Kantonsgebiet, weil sie ihre Leitungen über das öffentliche Eigentum der Kantone ziehen dürfen. Das Wesen des faktischen Monopoles liegt darin, dass der Kanton jedem Privaten, der ein EW betreiben will, die Benützung öffentlichen Eigentums verweigern kann.

Diese gesetzliche Privilegierung und das Bedürfnis des Staates, selber als Unternehmer tätig zu sein, führten zu einer immer grösseren Konzentration der Erzeugung und Abgabe von elektrischer Energie in der Hand des Staates. So wurden 1927 die Hälfte des im Inland konsumierten Stromes durch kantonale und über 25 % von kommunalen Werken produziert[3]. Eine *eventuelle Konkurrenz* zwischen öffentlichen und schon *bestehenden* privaten Werken wird durch Abgrenzungsverträge weitgehend ausgeschaltet.

Die *Wasserwerke* sind in der Schweiz mit Ausnahme einiger ländlicher Werke und kleinerer Selbstversorgungsunternehmungen kommunal organisiert.

Ebenso befinden sich heute 90 % der *Gasproduktion* in Gemeindebesitz[4]. Die Gas- und Wasserwerke geniessen ein *faktisches Monopol.*

Die öffentlichen *Personenverkehrsunternehmungen* bedeuten für die privaten Firmen (Taxameter, Autobusse) einen dermassen *untergeordneten Konkurrenzfaktor,* dass in diesem Bereich mit Recht von keiner eigentlichen Konkurrenz gesprochen werden kann. Die Dienstleistungen der privaten und öffentlichen Verkehrsunternehmungen sind nämlich vielfach verschiedener Natur (Verschiedenheit der Fahrstrecken und Benützer).

---

[3] Hulftegger Otto: a. a. O., S. 100.

[4] Vgl.: Graf Erwin, a. a. O., S. 14. Ueber die rechtliche Organisation der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswirtschaft in der Schweiz, vgl.: Wettstein Otto, Wasserkraftnutzung und öffentliches Gemeinwesen im Bulletin des Elektrotechnischen Verbandes 1945, Juni; ferner: Weber E.: Das faktische Monopol der Gemeinden auf dem Gebiete der Elektrizitätsversorgung, Schweiz. Energiekonsument, 1943; Jüngling A.: Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft, St. Gallen, 1948.

Es besteht nur in einzelnen Fällen die Möglichkeit der gegenseitigen Substitution der Leistungen [5].

Das *Monopol* der *Schlachthöfe* ist *rechtlicher* Natur. Es entspringt der obrigkeitlichen Polizeigewalt.

Von einem Wettbewerb zwischen *öffentlicher und privater Feuerversicherung* in der Schweiz kann kaum gesprochen werden, da alle kantonalen Brandversicherungsanstalten — mit Ausnahme der Mobiliarversicherungskasse des Kantons Glarus — mit *Obligatorium* und *Monopol* ausgestattet sind. Die privaten Feuerversicherungsgesellschaften können nur diejenigen Sachen versichern, welche von der kantonalen Gesetzgebung nicht obligatorisch bei der staatlichen Brandassekurranz versichert sind. Dies trifft, mit Ausnahme von Waadt und Nidwalden, für die gesamte Fahrhabe, und in den Kantonen ohne staatliche Gebäudeversicherung (Uri, Schwyz, Obwalden, Appenzell I.-Rh., Tessin, Wallis und Genf) auch für die Gebäude zu. In diesem Bereiche werden die Gesellschaften von den kantonalen Anstalten nicht konkurrenziert, da diese sich hier überhaupt nicht betätigen.

II. Konkurrenzleistungen

Konkurrenz besteht — wie schon früher dargelegt wurde — dann, wenn der Markt nicht monopolisiert, sondern in eine Vielheit von Anbietenden aufgeteilt ist, welche mit gleichen oder *ähnlichen* Leistungen um die Gunst des Abnehmers werben. Das Monopol der öffentlichen Gas- und Elektrizitätswerke wird demgemäss durchbrochen, wenn das Gas, der elektrische Strom und deren Nebenprodukte durch Kohle, Holz, Petroleum und durch Benzin, Benzol und Spiritus konkurrenziert werden. In diesem Fall besteht die Möglichkeit der gegenseitigen Substitution der Leistungen [6]. Der Wettbewerb kann je nach Preisgestaltung und Verwendungsart der sich konkurrenzierenden Produkte faktischer oder nur *potentieller* Natur sein.

Die Funktion der *Installations- und Verkaufsabteilungen* der öffentlichen *Elektrizitäts-* und *Gaswerke* bestand vorerst nur darin, die Konsumenten zum Bezug von Gas und elektrischem Strom zu animieren [7]. Ihre Geschäftstätigkeit hat aber im Laufe der Zeit einen dermassen grossen Umfang er-

---

[5] Vgl. hiezu: Protokoll über die Verhandlung des schweizerischen Städtetages, St. Gallen, 1946, S. 56.

[6] Sand Werner: Das Steuerprivileg der öffentlichen Hand in der Elektrizitätswirtschaft, Berlin, 1934, S. 136; Plüss Friedrich, a. a. O., S. 87.

[7] Vgl. Grimm Robert: Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Betriebe, Bern und Leipzig, 1925, S. 26.

reicht, dass heute nachgewiesenermassen eine *Konkurrenzierung* der Privatinstallateure durch die öffentlichen Unternehmungen stattfindet. Allerdings ist diese Konkurrenz nicht «vollkommen» und «frei» [8]. Die Verkaufsabteilungen der öffentlichen Unternehmungen haben vielfach zur Popularisierung des Konsums von Gas und elektrischem Strom beigetragen und entlasten somit das Werbekonto der privaten Installationsgeschäfte. Zudem ist ihre Freiheit in der Ausnützung geschäftlicher Konjunkturen beschränkt.

Andererseits ist jedoch zu beachten, dass das Gemeinwesen das Monopol gewisser Kontroll- und Installationsarbeiten beansprucht. So hält sich beispielsweise das Zürcher EW das Recht vor, die von den privaten Firmen installierten Anschlüsse und gelieferten Verbrauchsobjekte zu kontrollieren, erstellt die Zuleitungen in die Grundstücke und die Steigleitungen in ihnen bis zum Zähler, überlässt dagegen die Rauminstallationen dem privaten Gewerbe. Das ausschliessliche Monopol der kommunalen Werke besteht in der Regel bei Wasser- und Gasleitungen bis zum Wasser- bzw. Gasmesser, jedoch umfasst es die eigentlichen Hausinstallationen nicht. Es ist unschwer zu erkennen, dass dieses Monopol für die privaten Installateure einen erheblichen Verdienstausfall bedeutet, weil es ihnen einen Teil ihres Tätigkeitsbereiches entzieht. Keine Installationen führen der Kanton Basel-Stadt und die Stadt St. Gallen aus [9].

Gegenüber den privaten Installationsgeschäften weisen die öffentlichen Unternehmungen den Vorteil auf, dass sie auf dem Markt keine Gewinne erwirtschaften müssen und sich deshalb preislich vorteilhafter als private Firmen zu stellen vermögen.

Wettbewerb besteht ebenfalls unter den *Nichtenergieverkäufern*. Willeke [10] weist nach, «dass das wirtschaftliche Gebaren eines Elektrizitätswerkes einen nachhaltigen Einfluss auf den Absatz einer Unternehmung ausübt, die sich mit der Erzeugung und dem Verkauf von Gasöfen, Dampfmaschinen, Wasserturbinen, Gas- und Petroleumlampen, Kohlenherden, Oelmotoren usw. befasst». Er bemerkt, dass sich die Expansionspolitik eines Gaswerkes hemmend auf den Absatz elektrischer Apparate, Oefen, Motoren usw. auswirken muss, dass das Verhalten der Energiewerke beider Art konkurrierend auf Unternehmungen einwirkt, die Anlagen und Apparate von Gas

---

[8] Vgl. Protokoll des Schweiz. Städteverbandes, a. a. O., S. 56.
[9] Hulftegger Otto, a. a. O., S. 127.
[10] Willeke E.: Die Besteuerung öffentlicher Gas- und Elektrizitätsunternehmungen insbesondere als Forderung der steuerlichen Gerechtigkeit, Münster, 1935, S. 48, Diss.

oder elektrischer Energie herstellen. Je nach der Preisgestaltung und Kulanz werden die Energieabnehmer zum Kohlen-, Gas-, Elektrizitäts- oder Oelverbrauch übergehen, je nach dem Verhalten der Werke werden sie vom Fremdenergiebezug zur Eigenerzeugung übergehen und damit die entsprechenden Apparateindustrien beleben oder vernachlässigen. Allerdings darf in dieser Beziehung nur insoweit von einem Wettbewerbsverhältnis gesprochen werden, als der einzelne Verkäufer *Hemmung* und *Widerstand* des anderen Verkäufers empfindet. Wollte man den Begriff der Konkurrenz zu weit fassen, so könnte man auf dem Umweg über den Kleiderbedarf des kohlenschaffenden Bergarbeiters ein Wettbewerbsverhältnis zwischen Energie- und Textilwirtschaft konstruieren.

Unumstritten wird sogar von den Gegnern der geplanten Steuer zugegeben, dass die *Kantonalbanken* die *privaten Bankinstitute* in erheblichem Masse konkurrenzieren. So bemerkt Hartmann[11], dass die Kantonalbanken sich heute bemühen, insbesondere auf dem Gebiete des *gesamten finanziellen Verkehrs der Kantone und Gemeinden* eine Monopolstellung zu erringen, von der aus versucht werde, den Bankverkehr aller derjenigen Firmen und Personen an sich zu ziehen, die ihrerseits mit den staatlichen Körperschaften im Geschäftsverkehr stehen.

Im *Passivgeschäft* spiele sich der Konkurrenzkampf im Bereiche der Kassenobligation ab. Hier komme den öffentlichen Banken die Staatsgarantie zu Hilfe, weil sie das Vertrauen des Sparers zur Bank fördert und dieser somit im *Kampf um die fremden Gelder* trotz gleichen oder höheren Zinssätzen privater Institute eine bevorzugte Stellung einräumt. So weist Hartmann darauf hin, dass die Möglichkeit der Beschaffung relativ billiger Gelder es den Kantonalbanken erlaube, die in den Bankreglementen vorgeschriebene Politik des billigen Hypothekarkredites zu verfolgen. Andererseits habe vielfach gerade die ungenügende Rentabilität des Hypothekargeschäftes und der immer mehr überhandnehmende Fiskalismus des Staates die Kantonalbanken veranlasst, auf das Gebiet der eigentlichen *Handelsgeschäfte* hinüberzugreifen. Mit dieser Erweiterung des ursprünglichen Geschäftskreises nehme der Wettbewerb mit den privaten Banken schärfere Formen an.

Im *Aktivgeschäft* spielt sich der Konkurrenzkampf insbesondere im Bereiche der Konto-Korrentdebitoren und des Kommissionsgeschäftes ab.

---

[11] Vgl.: Hartmann Alfred: Der Konkurrenzkampf zwischen den schweizerischen Grossbanken und Kantonalbanken, Zürich, 1947, S. 103, Diss.

Die Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Banken bleibt allerdings auf ein beschränktes Feld *begrenzt*, weil die Geschäftstätigkeit einer öffentlichen Bank von derjenigen eines privaten Kreditinstitutes teilweise verschieden ist. So ist den Kantonalbanken die Spekulation mit Wertpapieren und die Beteiligung an industriellen Unternehmungen meistens untersagt. Andererseits wiederum sind die öffentlichen Banken verpflichtet, Aufgaben zu übernehmen, die einen nur geringen oder gar keinen Gewinn abwerfen (Gewährung von Sozialkrediten). Ferner ist zu beachten, dass zwischen den Banken vielfach Konditionsabmachungen bestehen, welche eine Milderung des Wettbewerbes zur Folge haben.

Der Wettbewerb ist deshalb als «*unvollkommen*» zu bezeichnen.

3. Der Einfluss der Steuerfreiheit der öffentlichen Unternehmungen auf den Wettbewerb mit privaten Unternehmungen

Insofern es der privaten Unternehmung nicht gelingt, eine Ueberwälzung der Steuer vorzunehmen, bedeutet die Besteuerung für diese einen *Entzug von Kaufkraft*, was zur Folge hat, dass die Kapitalbildung in einem langsameren Tempo vor sich geht, als dies bei der öffentlichen Unternehmung der Fall ist, welche keine Steuer entrichtet. Infolge dieses Vorsprunges wird der öffentlichen Unternehmung die Möglichkeit einer rationelleren Organisation der Produktivkräfte geboten, was ihr erlaubt, die Konkurrenzprodukte auf dem Markte zu einem niedrigeren Preis als demjenigen der privaten Unternehmungen abzusetzen. Gelingt hingegen die Steuerüberwälzung, so erscheint die steuerliche Leistung als Kostenelement im Preise der angebotenen Leistung, so dass sich die *Angebotsbedingungen* der privaten Unternehmung auf dem Markte *ungünstiger* stellen, als diejenigen öffentlicher Betriebe, welche den Steuerfaktor — weil steuerlich privilegiert — nicht zu berücksichtigen brauchen.

4. Die Auswirkungen einer Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen auf die privaten Unternehmungen

Es stellt sich nun die Frage, ob eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen geeignet wäre, den von den Initianten angestrebten «Lastenausgleich» zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen zu verwirklichen, d. h. ob durch eine derartige Massnahme kostenmässig relativ gleiche Konkurrenzbedingungen geschaffen werden.

Wir glauben diese Frage — wie schon früher dargelegt — aus folgender Ueberlegung verneinen zu können: Da die geplante Steuer in der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung vom Wehrsteuersystem abweicht, wäre die steuerliche Behandlung der öffentlichen Unternehmung von derjenigen der privaten Unternehmung (A.-G.; Kommandit-A. G.; GmbH.) verschieden, vermöchte also — was deren Steuerbelastung betrifft — nicht relative Kostengleichheit zu gewährleisten.

Auch wenn die Steuer so ausgebaut würde, dass sie relative Kostengleichheit schaffen könnte, vermöchte sie der *Konkurrenzfähigkeit* der öffentlichen Unternehmung keinen Abbruch zu tun. Dies aus folgenden Gründen:

Nehmen wir an, eine öffentliche Unternehmung habe bisher bei einem gegebener Umsatz einen bestimmten Ertrag gehabt und diesen teils für die Aeufnung offener und stiller Reserven, teils für die Ablieferung an das Gemeinwesen verwendet. Nun kommt nach dem Willen der Initianten der Bundesfiskus und verlangt einen Teil des Ertrages für sich.

Dann bestehen zwei Möglichkeiten: Die öffentliche Unternehmung kann sich entweder mit der Schmälerung des Ertrages abfinden, oder aber versuchen, einen Ausgleich herbeizuführen:

a) Findet sie sich mit der Ertragsschmälerung ab, so wird sie entweder die Reserveäufnung oder die Ablieferung an das Gemeinwesen oder beide kürzen. Sie wird deswegen ihre Leistungen sehr wahrscheinlich nicht teurer anbieten und in der *Konkurrenzfähigkeit* nicht beeinträchtigt sein. *Der von der geplanten Steuer angestrebte «Lastenausgleich» nützt der Privatwirtschaft nichts.* Bei der Geringfügigkeit des vorgesehenen Steuerertrages wird auch die innere Struktur der öffentlichen Unternehmung praktisch nicht verändert.

b) Ein Ausgleich für die durch die geplante Steuer hervorgerufene Gewinnschmälerung könnte u. a. durch Einnahmenerhöhung vorgenommen werden. Dies kann durch Steigerung des Umsatzes geschehen. Das bedeutet aber gerade *Verstärkung* der *Konkurrenzierung privater Unternehmungen,* ob die Umsatzsteigerung nun durch vermehrte Werbetätigkeit oder — was gar nicht auszuschliessen ist — durch Senkung der Preise angestrebt werde. Wenn die öffentliche Unternehmung wirklich wollte, hätte sie vermutlich auch bei diesem Kampf den längeren Atem.

5. Zusammenfassung

Konkurrenz zwischen privater und öffentlicher Wirtschaft besteht nur in wenigen Bereichen. Wo ein Wettbewerb stattfindet, tritt dieser meistens in beschränkter und unvollkommener Form auf. In gewissen Fällen ist die Konkurrenz zudem bloss potentieller Natur.

Eine Schädigung der privaten Wirtschaft durch die Steuerprivilegien der öffentlichen Betriebe ist zweifellos nachweisbar. Sie ist jedoch gesamtwirtschaftlich betrachtet — nicht schwerwiegend, weil eine Konkurrenz nur in wenigen Fällen stattfindet.

Die vorgesehene Abgabe ist kein geeignetes Instrument, einen befriedigenden «Lastenausgleich» zwischen öffentlicher und privater Unternehmung zu schaffen. In diesem Zusammenhang wurde auch festgestellt, dass die vorgeschlagene Steuer nicht geeignet ist, der Konkurrenzfähigkeit der öffentlichen Unternehmung Abbruch zu tun, ja unter Umständen sogar die umgekehrte Wirkung haben könnte.

b) Das wehrpolitische Argument

Nach den Absichten der Initianten erhält die geplante Steuer den Charakter einer eigentlichen *Zweck*steuer. Die öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone sollen als Nutzniesser der *militärischen Landesverteidigung* neben den schon heute steuerlich erfassten Wirtschaftssubjekten an deren Finanzierung ebenfalls einen Beitrag leisten.

Zu diesem Argument führt jedoch der Bericht des Bundesrates betreffend die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung richtig aus [12], dass die Auffassung, die Steuer bilde lediglich ein Aequivalent für die vom steuerfordernden Gemeinwesen gebotenen Vorteile, heute als überholt zu betrachten sei. Die Lehre, nach welcher die Steuer den Preis der Vorteile bedeutet, welche die Gemeinschaft dem einzelnen bietet, oder eine Art *Versicherungsprämie* ist [13], welche der Bürger dem Staat für den ihm gewährten Schutz des Lebens und des Eigentums zahlt, entspringt physiokratischer Denkweise. Nach der heute herrschenden Steuerrechts- und Steuerwirtschaftslehre ist die Steuer letztlich nur im *Finanzbedarf* des Gemeinwesens begründet [14].

---

[12] Bundesblatt a. a. O., S. 960 ff.
[13] Vgl. E. Blumenstein, System des Steuerrechtes, Zürich, 1945.
[14] do. S. 4.

c) Das fiskalische Argument

Das fiskalische Argument, welches die Anhänger der geplanten Steuer ins Feld führen, beruht auf folgenden Gedankengängen:

Es wird davon ausgegangen, dass die *steuerliche Belastungsfähigkeit* der *privaten Wirtschaftssubjekte* in der Schweiz heute ihre *obere Grenze* erreicht habe. Diese treffe insbesondere auf die Belastung von Vermögen und Vermögensertrag durch die direkten Steuern von Bund, Kanton und Gemeinde zu. Nach ihrer Ansicht sollte daher eine stärkere Heranziehung dieser Steuerobjekte durch den Bund zur Deckung der heute notwendig werdenden Rüstungsaufwendungen nach Möglichkeit vermieden werden. Eine intensivere Erfassung von Vermögen und Vermögensertrag würde noch in vermehrtem Masse als bisher ein Erlahmen des Sparwillens und eine Schmälerung der Sparfähigkeit zur Folge haben. Der Niedergang des individuellen Sparwillens und der Sparfähigkeit andererseits würden zu einem Rückgang der Kapitalbildung bei den privaten Unternehmungen führen. Da die Exportindustrie, von deren Gedeihen der schweizerische Lebensstandard weitgehend abhänge, sehr kapitalintensiv sei, bestände also bei einer vermehrten steuerlichen Belastung der vorgenannten Steuerobjekte die Gefahr, dass sie u. U. nicht mehr in der Lage wäre, sich mit den zur Aufrechterhaltung ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit notwendigen Kapitalgütern auszustatten.

Ferner erblicken die Initianten in einer vermehrten steuerlichen Erfassung von Vermögen und Vermögensertrag durch den Bund die Gefahr der *Steuerhinterziehung* und der *Abwanderung der Steuersubjekte und Steuerobjekte in steuerlich günstigere Gegenden.* Diese Wirkung würde das Ziel einer derartigen Massnahme, nämlich das der Steuerertragsvermehrung, zum Teil illusorisch und schliesslich nur Steuererhöhungen notwendig machen.

Die Initianten argumentieren schliesslich, eine stärkere steuerliche Belastung von Vermögen und Vermögensertrag würde die wirtschaftliche Situation der *Sparer* und *Rentner* verschlechtern, welche ohnehin schon infolge der allgemeinen Teuerung und der niedrigen Zinssätze finanzielle Einbussen erlitten hätten. Eine derartige Entwicklung verstosse gegen den *privatwirtschaftlichen Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und müsse vermieden werden.*

Der Gesetzgeber sehe sich deshalb heute vor die Notwendigkeit gestellt, nach Steuerquellen Umschau zu halten, welche das private Wirtschaftssubjekt von einer vermehrten direkten Leistung an den Bundesfinanzhaus-

halt bewahre. Es wende sich infolgedessen der Blick auf die öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden, welche bis anhin im Bereich der direkten Bundessteuern Steuerfreiheit geniessen.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, wenn an dieser Stelle untersucht würde, ob die steuerliche Belastungsfähigkeit der privaten Wirtschaftssubjekte in der Schweiz — wie die Initianten glauben — ihre obere Grenze bereits erreicht hat.

Es soll allerdings nicht bestritten werden, dass die Vermögens- und Vermögensertragsbelastung, wie sich aus der nachstehenden Tabelle ergibt, eine Höhe erreicht hat, «welche sich auf den traditionellen Sparsinn unseres Volkes nicht fördernd auswirkt» [15].

Tabelle 11 [16]

Belastung des Vermögens und des Vermögensertrages [1]

Vermögen Fr.	Heute [2] Fr.	%	Beschluss Nationalrat 31. Januar 1952 [3] Fr.	%
		Mittel der Kantonshauptorte		
50 000	363	24,2	363	24,2
100 000	864	28,8	864	28,8
200 000	2 103	35,1	2 120	35,3
500 000	6 895	46,0	7 109	47,4
1 000 000	17 098	57,0	18 090	60,3
2 000 000	40 306	67,1	43 641	72,7
5 000 000	106 398	70,9	115 886	77,3
		Kantonshauptorte mit höchster Belastung		
50 000	673	44,9	673	44,9
100 000	1 471	49,0	1 471	49,0
200 000	3 467	57,8	3 484	58,1
500 000	9 910	66,1	10 124	67,5
1 000 000	23 228	77,4	24 220	80,7
2 000 000	53 067	88,4	56 402	94,0
5 000 000	139 668	93,1	149 156	99,4

[1] Belastung in Prozenten eines Vermögensertrages von 3 %.
[2] Kantons- und Gemeindesteuern 1951, Wehrsteuer 1952, Couponssteuer.
[3] Kantons- und Gemeindesteuern 1951, Wehrsteuer 1952, Couponsteuer, Rüstungszuschläge zur Wehrsteuer gemäss Beschluss des Nationalrates vom 31. Januar 1952 (vom Volke am 6. Juli 1952 abgelehnt).

[15] Bundesblatt, No. 9, 1952, S. 443.
[16] Bundesblatt, No. 9, 1952, S. 442.

Immerhin möchten wir darauf hinweisen, dass die «Grenzen einer rationellen Besteuerung nicht ausschliesslich durch die wirtschaftliche *Tragfähigkeit* bestimmt werden. Der Erfolg fiskalischer Massnahmen ist nie ganz unabhängig von der Willigkeit, die geforderten Opfer zu tragen, d. h. von der Ueberzeugung der Pflichtigen, dass die Steuerlast notwendig ist und dass sie gerecht verteilt werde» [17]. Die Frage, ob diese Opferwilligkeit heute im Volke vorhanden ist, vermag, da sie den politischen und psychologischen Bereich berührt, nicht eindeutig beantwortet zu werden.

Nach den Absichten der Initianten sollte der Ertrag der geplanten Steuer der Rüstungsfinanzierung zugewendet werden. Von einer derartigen Massnahme erhofften sie sich eine steuerliche Entlastung des Vermögens und Vermögensertrages der privaten Wirtschaftssubjekte. Es soll demgemäss die Frage abgeklärt werden, wie hoch sich der Ertrag der geplanten Steuer stellt. Eine derartige Untersuchung wird ferner zeigen, ob es sich «lohnt», die neue Steuer zu erheben, d. h. ob ein angemessenes Verhältnis zwischen Erhebungskosten und Steuerertrag gewährleistet ist.

1. Kapitalsteuerertrag

Nach den Berechnungen der Initianten belaufen sich die Dotationskapitalien und offenen Reserven der öffentlichen Unternehmungen auf 1,6 bis 1,7 Milliarden Franken. Diese Schätzung dürfte etwas zu niedrig angesetzt worden sein, wie sich aus den nachfolgenden Erhebungen ergibt.

Tabelle 12

Dotationskapitalien und offene Reserven der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen 1948 [18]

(in 1000 Franken)

Art der Unternehmung	Dotations-kapitalien	offene Reserven	Total
Kantonale Unternehmungen			
a) Industrielle Betriebe	86 797	55 619	142 416
b) Verkehrsbetriebe	25 625	417	26 042
c) Schlachthof Basel-Stadt	2 072	702	2 774
d) Kantonalbanken	524 000	287 447	811 447
e) Brandversicherungsanstalt	—	208 275	208 275
f) Elementarschadenversicherung	—	17 241	17 241
Total kantonale Unternehmungen	638 494	569 701	1 208 195

[17] Bundesblatt, No. 9, 1952, S. 443.
[18] Bericht des Bundesrates a. a. O., S. 944.

Art der Unternehmung	Dotations-kapitalien	offene Reserven	Total
Kommunale Unternehmungen			
a) Industrielle Betriebe	476 687	75 439	552 126
b) Verkehrsbetriebe	70 302	12 097	82 399
c) Schlachthöfe	14 769	3 716	18 485
d) Gemeindebanken	—	3 531	3 531
Total kommunale Unternehmungen	561 758	94 783	656 541
Total kantonale und kommunale Unternehmungen	1 200 252	664 484	1 864 736

Berücksichtigt man die stillen Reserven, die in den Rechnungsabschlüssen der öffentlichen Unternehmungen nicht ersichtlich sind und die Dotationskapitalien der von der Tabelle nicht erfassten öffentlichen Unternehmungen von Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern, so ergibt sich ein Kapital von schätzungsweise 2,5 Milliarden Franken. Mit einer Proportionalabgabe von 1 ‰ belastet, würde dieses Kapital einen jährlichen Steuer-Ertrag von 2,5 Millionen Franken produzieren.

2. Reingewinnsteuerertrag

Die nachfolgende Tabelle gibt über die Zusammensetzung der Betriebsüberschüsse der öffentlichen Unternehmungen Auskunft.

Tabelle 13

Verwendung der Betriebsüberschüsse der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen 1948 [19]

(in 1000 Franken)

Unternehmungen	Ablieferungen	Defizitdeckung	Verzinsung d. Dot.-kap.	Reservestellungen	Abschreibungen	Total
Kantonale Unternehmungen	22 529	—	22 590	12 830	15 291	73 240
Kommunale Unternehmungen	46 692	4 239	21 138	7 680	27 423	107 172
Total	69 221	4 239	43 728	20 510	42 714	180 412

[19] Bericht des Bundesrates, a. a. O., S. 945.

Als steuerbare Elemente der Betriebsüberschüsse kommen in Frage:

a) Die Nettoablieferungen: 65 Millionen Franken.

b) Der Teil, der für die Verzinsung des Dotationskapitals verwendeten Summen, welcher als «Ueberverzinsung» zu bezeichnen ist: 8 Millionen Franken (Schätzung) [20].

Unter der «Ueberverzinsung» ist folgendes zu verstehen: Die öffentlichen Unternehmungen haben für das Dotationskapital, welches ihnen vom Staat zur Verfügung gestellt wird, einen jährlichen Zins zu bezahlen. Die Zinssätze, zu denen das Kapital verzinst wird, bleiben vielfach während eines längeren Zeitraumes konstant, passen sich also den Veränderungen des Kapitalmarktes nicht an. Sie liegen vielfach über dem Niveau der üblichen Zinssätze und werden je nach der finanziellen Ergiebigkeit der öffentlichen Unternehmung festgesetzt. So verzinst beispielsweise das EW Bern sein Dotationskapital zu 6 %, für die Gas- und Wasserwerke und die Verkehrsunternehmungen dieses Gemeinwesens hingegen wurde ein Zinssatz von 5 % bzw. 4 % normiert [21]. Den für die «Ueberverzinsung» verwendeten Summen kommt u. E. der Charakter versteckter Ablieferungen zu. Sie sind durch eine Verzinsung bedingt, die — wie oben dargelegt wurde — zu Sätzen erfolgt, die über dem marktüblichen Niveau liegen. Als unechte Ablieferungen sollten sie in den steuerlichen Reingewinn miteinbezogen werden.

Unter b) gehören auch jene Leistungen und Beiträge der öffentlichen Unternehmungen an den Staat, welche zum Teil oder völlig gratis erfolgen, bzw. denen keine entsprechenden Gegenleistungen des Staates gegenüberstehen (Gratislieferung von Strom, unverhältnismässig hohe Beiträge an den Strassenunterhalt etc.). Ueber die Höhe dieser verdeckten Ablieferungen lässt sich kein genaues Bild machen, jedoch sollten diese u. E. (teilweise) zum steuerlichen Reingewinn hinzugefügt werden.

c) Die Erträge, der von der Statistik (Tabelle 13) nicht erfassten öffentlichen Unternehmungen: 10 Millionen Franken (Schätzung).

---

[20] Vergl. hiezu: Bericht des Bundesrates, a. a. O., S. 945. Betrachtet man das Dotationskapital der öffentlichen Unternehmung als Eigenkapital, so müsste konsequenterweise nicht nur die «Ueberverzinsung», sondern der volle Betrag der für die Verzinsung des Dotationskapitals verwendeten Summen als steuerbares Element des Betriebsüberschusses in den steuerlichen Reingewinn hineinbezogen werden.

[21] Plüss Friedrich, a. a. O., S. 12.

d) Die nicht geschäftsmässig begründeten Abschreibungen: 20 Millionen Franken (Schätzung).

Total ca. 100 Millionen Franken.

Mit einer Proportional-Abgabe von beispielsweise 5 % belastet, würde dieser Reingewinn einen Steuerertrag von jährlich ca. 5 Millionen Franken abwerfen.

Kapital- und Reingewinnsteuer zusammen ergäben also einen Gesamtsteuerertrag von jährlich ca. 7,5 Millionen Franken.

Die Gesamtsumme der für eine Besteuerung in Betracht fallenden Betriebsüberschüsse konnte nur grob geschätzt werden, weil die für die Ueberverzinsung der Dotationskapitalien verwendeten Summen, die nicht geschäftsmässig begründeten Abschreibungen, die Beiträge und Naturalleistungen der öffentlichen Unternehmungen an den Staat, denen der Charakter versteckter Ablieferungen zukommt, sowie die Erträge der von der Statistik (Tabelle 13) nicht aufgeführten öffentlichen Unternehmungen, nicht genau erfasst werden konnten.

Dem fiskalischen Argument, welches die Anhänger einer Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen ins Feld führen, kommt u. E. eine verhältnismässig *geringe* Bedeutung zu, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Ertrag der geplanten Steuer ca. *7,5 Millionen* Franken beträgt, das Total der Steuerroherträge des Bundes in den Jahren 1948, 1949, 1950 und 1951 sich jedoch im Durchschnitt auf *1,534 Milliarden* Franken beläuft, wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich ist [22].

Tabelle 14

Bundessteuern mit Einschluss der Zölle (Roherträge)

	in Millionen Franken			
Steuerarten	1948	1949	1950	1951
Einkommen und Vermögen	534	296	550	324
Vermögensverkehr	99	90	100	102
Verbrauch und Aufwand	566	541	526	546
Zölle	434	388	478	493
Uebrige Abgaben	1	4	14	20
Total	1 634	1 319	1 668	1 485

[22] Schweiz. Nationalbank, Monatsbericht, März 1952, S. 40.

Der voraussichtliche zusätzliche Finanzbedarf für Rüstungszwecke wird vom Bundesrat auf jährlich ca. 110 Millionen Franken geschätzt. Es ist geplant, einen Teil dieses Betrages (63 Millionen Franken) durch Rüstungszuschläge auf der direkten Wehrsteuer zu decken [23]. Der Ertrag der vorgeschlagenen Steuer vermöchte also, wie sich aus den oben angeführten Zahlen ergibt, nur einen kleinen Teil des durch die Zuschläge finanzierten zusätzlichen Rüstungsbedarfes zu decken, woraus resultiert, dass die vorgeschlagene Abgabe keine fühlbare Erleichterung der voraussichtlichen steuerlichen Mehrbelastung bringen würde.

Fraglich erscheint schliesslich, ob angesichts des geringen Ertrages der geplanten Steuer das Prinzip der «*Einträglichkeit*» der Steuer gewährleistet ist. Diese Frage kann nicht eindeutig beantwortet werden, da die mutmasslichen Erhebungskosten unbekannt sind. Immerhin darf angenommen werden, dass die Erhebung der Steuer, sofern nicht einfach auf das Dotationskapital und die Gewinnablieferungen der öffentlichen Unternehmungen abgestellt wird, eine für die steuererhebende Behörde verhältnismässig erhebliche Mehrarbeit bedeuten und damit zusätzliche, die Staatsrechnung belastende Kosten verursachen würde.

B) Argumente, die sich gegen eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen richten

a) Das steuertechnische Argument

Dieses Argument operiert mit Schwierigkeiten, welche sich aus der Tatsache ergeben, dass ein grosser Teil der öffentlichen Unternehmungen in der Form der rechtlich unselbständigen öffentlichen Unternehmung auftritt.

Nun hat — wie die Gegner der geplanten Steuer geltend machen — die *unselbständige* Verwaltungsabteilung eines Gemeinwesens keine eigene *Rechtspersönlichkeit*. Sie kommt deshalb als Steuersubjekt nicht in Frage, es sei denn, man lege ihrer Besteuerung die Fiktion zu Grunde, «die steuerlich zu erfassende Unternehmung sei eine rechtlich verselbständigte Anstalt» [24]. Aber auch diese Fiktion vermag nicht zu verhindern, dass aus

---

[23] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zur Rüstungsfinanzierung und zum Schutze der sozialen Errungenschaften, Bbl., 9, 1952, S. 436 und 445.

der Besteuerung einer in der Weise verselbständigten öffentlichen Unternehmung *schwierige Ausscheidungsprobleme* in bezug auf die Ermittlung des steuerbaren Reingewinnes und Kapitals resultieren. Die öffentliche Unternehmung könnte nämlich, obwohl steuerlich verselbständigt, ihre Rechnung von derjenigen des Gemeinwesens nicht gesondert ablegen, weil sie einen integrierenden Bestandteil der öffentlichen Finanzwirtschaft darstellt.

Aber auch dort, wo die öffentliche Unternehmung rechtlich *verselbständigt* ist, stösst die Ermittlung der steuerbaren Faktoren auf Schwierigkeiten mannigfacher Art. Es müssten — wie schon früher dargelegt wurde — Posten auf- und abgerechnet werden (für unentgeltliche Leistungen an das Gemeinwesen, für Verwaltungskostenbeiträge, für betriebsfremde Aufwendungen usw.), deren Festsetzung nicht leicht fallen würde. Von der Verzinsung des Dotationskapitals, welches das Gemeinwesen der öffentlichen Unternehmung zur Verfügung stellt, hängt es wesentlich ab, ob das Unternehmen einen Gewinn erzielen kann oder nicht. Auch hier wird es, wie die Erfahrung bei der Einschätzung privatrechtlicher Unternehmungen täglich zeigt, zu Anständen und Meinungsverschiedenheiten kommen [25].

Sollte eine Besteuerung der unselbständigen öffentlichen Unternehmung mit Hilfe der Fiktion der rechtlich verselbständigten Anstalt aus formalrechtlichen Ueberlegungen nicht befriedigen, so bestände die Möglichkeit, das *Gemeinwesen* als Steuersubjekt heranzuziehen. Das nicht mit erwerbswirtschaftlichen öffentlichen Unternehmungen zusammenhängende Vermögen und Einkommen des Gemeinwesens würde von der Besteuerung ausgenommen und das verbleibende Kapital und «Einkommen» der öffentlichen Unternehmungen objektivmässig als steuerliche Einheit behandelt.

---

[24] Bericht des Bundesrates, a. a. O., S. 946.

[25] Vgl. Paul Bösch, Die Besteuerung öffentlicher Unternehmungen, vom Kanton aus gesehen, NZZ, 29. 6. 1951.

b) Das Argument des durch eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen hervorgerufenen Entzuges der Einnahmequellen der Kantone und Gemeinden und der dadurch bedingten Notwendigkeit einer Tarif- oder Steuererhöhung

Diesem Argument hat der nationalrätliche Kommissionsreferent wie folgt Ausdruck gegeben[26]: «Was in Befolgung der Initiative zur Bundeseinnahme herangezogen wird, muss, soweit es erträglich ist, durch Einnahmenerhöhung aufgebracht oder von den tragenden Gemeinden auf diese oder jene Weise ersetzt werden. Dies wird kein Leichtes sein, denn die Gewinne der öffentlichen Betriebe, insbesondere der grossen Monopolanstalten und der Kantonalbanken stellen ein wichtiges Element im Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden dar. Der Bund erscheint somit im Sinne dieser Initiative als *steuerlicher Konkurrent der Kantone und Gemeinden*». Schmidlin[27] sieht überdies in der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen die Gefahr einer *Tarif- oder Steuererhöhung*, welche insbesondere alle jene kleinen Existenzen, «die man bei der Festsetzung der Steuern mit Absicht hat schonen wollen, treffen würde».

Eine kritische Würdigung dieser gegen eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen gerichteten Argumente setzt die Abklärung folgender Fragen voraus:

1. Ist der durch eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen bedingte *Einkommensausfall* für die Kantone und Gemeinden finanzwirtschaftlich tragbar oder muss ein entsprechender Ausgleich vorgenommen werden?
2. In welcher Weise könnte die öffentliche Unternehmung die steuerliche *Belastung* wettmachen?
3. Welches sind die *finanzwissenschaftlichen, sozial- und steuerpolitischen und volkswirtschaftlichen* Aspekte einer Erhöhung der Taxen?

---

[26] Vgl. das Votum Meier, Eglisau, in der Debatte um die Besteuerung der öffentlichen Unternehmung, Stenographisches Bulletin Nationalrat, a. a. O., S. 634.
[27] Stenographisches Bulletin des Nationalrates, a. a. O., S. 639.

Tabelle 16

Verhältnis der Aktiv- und Passivzinsen der Kantone

	in Millionen Franken		
	1946	1947	1948
Passivzinsen	80,2	80,4	83,3
Aktivzinsen	58,2	59,4	61,9
Ueberschuss	— 22,0	— 20,9	— 21,4
Gewinnanteile	21,4	22,7	22,7
Ueberschuss insgesamt	— 0,6	+ 1,8	+ 1,3

Das *Vermögen der Kantone* weist gegenüber dem letzten Vorkriegsjahr eine Verbesserung von insgesamt 172 Millionen Franken auf. Im Zeitraum 1945/1948 haben mit Ausnahme von sieben Kantonen alle Stände ihre Vermögenslage verbessert (vgl. Tabelle 17).

Diese Zahlen deuten darauf hin, dass die Finanzlage der Kantone als *befriedigend* betrachtet werden darf.

Tabelle 17

Reinvermögen der Kantone (inkl. staatl. Fonds)

Kantone	Statistische Werte [31] in Millionen Franken	
	1945	1948
Zürich	239 173	225 542
Bern	40 176	62 591
Luzern	8 744	5 555
Uri	1 482	1 312
Schwyz	1 741	4 487
Obwalden	1 726	2 103
Nidwalden	423	661
Glarus	8 377	7 236
Zug	125	868
Freiburg	20 773	33 420
Solothurn	9 168	17 246
Basel-Stadt	34 403	8 646
Basel-Land	25 998	30 561
Schaffhausen	21 139	19 360
Appenzell A. Rh.	5 146	6 917
Appenzell I. Rh.	1 314	2 041

[31] Vgl. Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden, Bern, 1947, S. 16/17.

Kantone	Statistische Werte [31] in Millionen Franken	
	1945	1948
St. Gallen	48 739	63 042
Graubünden	45 041	51 191
Aargau	52 028	59 773
Thurgau	29 725	32 666
Tessin	52 382	57 226
Waadt	38 821	65 559
Wallis	14 304	12 730
Neuenburg	48 511	24 291
Genf	166 656	136 237

Es ist ferner zu beachten, dass die Kantone heute mit konjunkturbedingten Mehreinnahmen rechnen können und dass sie ihre Zivilausgaben im Interesse einer konjunkturgerechten Wirtschafts- und Finanzpolitik zu drosseln vermöchten. Es wurde errechnet, dass die Kantone im Jahre 1948 im Mittel auf ca. 1,21 ‰ ihrer bisherigen Einnahmen hätten verzichten müssen, wenn die Ablieferungen ihrer Unternehmungen mit einer 5%igen Abgabe durch den Bund belastet worden wären [32]. Allerdings könnte sich dieser Ausfall für den einen oder anderen Kanton etwas höher stellen. Es frägt sich, ob derartige kleine Einkommensausfälle in Anbetracht der befriedigenden Finanzlage der Kantone nicht durch Sparmassnahmen eingeholt werden könnte und zwar auch dann, wenn sich die Einkommens-Ausfälle um einige Promille höher als errechnet, beziffern würden. So liesse sich ohne Zweifel das Tempo und die Intensität der öffentlichen Tätigkeit im Gebiete der Erstellung von Verwaltungsgebäuden, Schulhäusern und dergleichen dosieren oder in der Ausführung beschränken.

2. Gemeinden:

Die Finanzlage der Gemeinden (Kantonshauptorte und übrige Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohner) erscheint in einem ungünstigeren Licht als diejenige der Kantone, ohne allerdings zu Besorgnis Anlass zu geben. Dies beweist die folgende Tabelle [33].

[32] Dabei muss man sich jedoch vergegenwärtigen, dass die Ablieferungen nicht den vollen steuerlichen Reingewinn der öffentlichen Unternehmungen darstellen. Nicht berücksichtigt bleiben: die Ueberverzinsung der Dotationskapitalien, die versteckten Ablieferungen (Gratislieferung von Strom an den Staat) und die nicht geschäftsmässig begründeten Abschreibungen. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde bei dieser Berechnung der Faktor der steuerlichen Kapitalbelastung der öffentlichen Unternehmung. Sollte es derselben nicht gelingen, den durch diese Steuer verursachten Aufwand zu kompensieren, so hätte dies eine Verminderung des Reingewinnes und damit der Ablieferungen zur Folge.

[33] Finanzen und Steuern 1949, a. a. O., S. 20.

Tabelle 18

Aktiv- und Passivzinsen, Ablieferung industrieller und kommerzieller Betriebe

	in Millionen Franken		
	1946	1947	1948
Aktivzinsen	43,4	45,8	52,7
Passivzinsen	44,8	46,7	52,6
Ueberschuss	— 1,4	— 0,9	+ 0,1
Ablieferung der öffentlichen Unternehmungen	50,8	46,7	49,4
Bruttoüberschuss	49,4	45,8	49,5
Defizite von öffentlichen Unternehmungen	— 7,1	— 6,2	— 4,0
Wirkliche Ueberschüsse	+ 42,3	+ 39,6	+ 45,5

Da in den *Verwaltungsrechnungen* der Kantonshauptorte nicht alle Einnahmen und Ausgaben figurieren, vermögen aus ihnen keine endgültigen Schlüsse auf die Finanzlage der Gemeinden gezogen zu werden.

Das *Reinvermögen* der Gemeinden stellt sich 1948 um 114 Millionen Franken höher als vor dem Krieg. Von 40 untersuchten Gemeinden weisen im Zeitraum 1945/1948 19 einen Vermögensrückgang auf, während 21 Gemeinden ihre Vermögenslage zu verbessern oder stabil zu halten vermochten.

Die Finanzlage der Gemeinden darf gesamthaft betrachtet als *befriedigend* bezeichnet werden. Sie dürfte es u. E. den Gemeinden erlauben, einen Ausfall, welcher im Durchschnitt auf ca. 4,26 ‰ ihrer Einnahmen berechnet wurde, auf sich zu nehmen, ohne dass sie gezwungen würden, eine Beschränkung ihres Aufgabenkreises vorzunehmen.

ad 2) In welcher Weise können die öffentlichen Unternehmungen die steuerliche Belastung wettmachen?

Es ergeben sich zwei Möglichkeiten:

I. Die öffentliche Unternehmung überwälzt die Abgabe auf die Tarife.

II. Sie versucht, die Steuer durch interne Rationalisierungsmassnahmen oder durch Umsatzsteigerung «einzuholen». Auf diesen letzteren Punkt wurde bereits an einem früheren Ort hingewiesen.

ad I. Einer merklichen Steigerung der Tarife für *Grossbezüger* ist — wie schon früher angedeutet wurde — von der *Nachfrageseite* her eine *Schranke* gesetzt. Die fühlbare Erhöhung dieser Tarife könnte nämlich zur Folge haben, dass die Abnehmer zur Eigenerzeugung oder zur Verwendung eines Surrogates übergehen.

Ob und inwieweit eine Tariferhöhung von den *Kleinkonsumenten* akzeptiert würde, ist heute nicht genau erkennbar. Mit Sicherheit vermag nur festgestellt zu werden, dass die Dienstleistungen der öffentlichen Unternehmungen für den Kleinbezüger lebensnotwendig sind. Die Nachfrage nach ihnen ist also bis zu einem bestimmten Punkt unelastisch. Eine Ueberwälzung der Steuer auf die Konsumenten dürfte deshalb — solange die Nachfrage unelastisch ist — gelingen. Dass die letzteren bei einer Erhöhung der Tarife aus technischen und gewohnheitsmässigen Gründen und Zweckmässigkeitsüberlegungen nicht zum Substitutionsgut greifen würden, ist ebenfalls mit Gewissheit anzunehmen. So lässt sich kaum vorstellen, dass eine Verteuerung der Elektrizitätstarife die Bezüger veranlassen könnte, auf Petroleumbeleuchtung umzuschalten.

ad. II. Ob — wie die Initianten der Meinung sind — in den öffentlichen Unternehmungen noch *rationalisiert* werden kann, ist eine Frage, deren Beantwortung spezielle betriebswirtschaftliche und arbeitstechnische Studien erfordert, welche den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden. Ferner ist zu beachten, dass Erhebungen in einzelnen öffentlichen Unternehmungen für die *allgemeinen* Verhältnisse nichts besagen könnten; ausserdem wäre eine derartige Einzeluntersuchung vielen kleinen, leicht übersehbaren Fehlerquellen ausgesetzt.

Ob beispielsweise in den öffentlichen Elektrizitätswerken noch wesentliche Einsparungsmöglichkeiten bestehen, ist fraglich. Nach der Ansicht der Leiter dieser Unternehmungen würden auch umfassende Rationalisierungsmassnahmen nicht genügen, um die Steuer zu kompensieren.

Um die Steuer «einzuholen», haben die Befürworter der Initiative im Laufe der Abstimmungskampagne vorgeschlagen, es sollten die öffentlichen Unternehmungen (EW) ihre *Abschreibungspolitik* im Sinne einer *Herabsetzung* der angeblich *überhöhten* Abschreibungssätze revidieren. Dieses Problem berührt nicht den Bereich der *Rationalisierung*, sondern denjenigen der *Finanzierung* in der öffentlichen Unternehmung. Es ist betriebswirtschaftlicher Natur und soll hier deshalb nur kurz behandelt werden.

b) Der volkswirtschaftliche Aspekt einer Erhöhung der Tarife

Volkswirtschaftlich gesehen hätte eine Erhöhung der Tarife infolge des Gesetzes der Interdependenz der Preise eine *Steigerung der Lebenskosten* zur Folge. Welches Ausmass diese Steigerung annehmen würde, kann nicht ermittelt werden, da die mutmassliche Erhöhung der Tarife unbekannt bleibt.

c) Der soziale und steuerpolitische Aspekt einer Erhöhung der Tarife [36]

Stellt man sich — wie vorangehend dargelegt wurde — auf den Standpunkt, dass der Mehrbetrag, um den die Tarife infolge Ueberwälzung der Steuer erhöht würden, als indirekte Steuer empfunden werden könnte, so erhebt sich die Frage, welches der *soziale und steuerpolitische Aspekt* einer derartigen Belastung der Dienstleistungen der öffentlichen Unternehmungen wäre.

Die Frage ist deshalb von Bedeutung, weil die Gegner der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen argumentieren, die *Belastung des Verbrauches* durch die Warenumsatzsteuer habe bereits heute ihre *sozial- und* steuerpolitisch tragbare obere Grenze *überschritten* und es müsse deshalb eine steuerliche Erfassung der Dienstleistungen der öffentlichen Unternehmungen abgelehnt werden.

Zu dieser Behauptung sind folgende Ueberlegungen anzustellen: [37]

Der schweizerische Gesetzgeber hat seit jeher dem *sozialen* Moment bei der Ausgestaltung der *Warenumsatzsteuer* besondere Aufmerksamkeit geschenkt und im Rahmen des steuertechnisch und fiskalisch Zulässigen die der allgemeinen Umsatzbesteuerung nachgesagten Härten gemildert und damit eine Ueberbelastung der wenig begüterten Volkskreise vermieden. Bei der Einführung der grundsätzlich als Einphasensteuer ausgestalteten schweizerischen Warenumsatzsteuer auf den 1. Oktober 1941 wurde der Steueransatz für die Detaillieferung auf nur zwei Prozent festgesetzt und neben Gas, Wasser, Elektrizität sowie Zeitungen und Zeitschriften die notwendigsten und für den Haushalt der wirtschaftlich Schwachen wichtigsten Lebensmittel (Getreide, Getreidemehl und -griess, Kartoffeln, Brot, Kochsalz, frische Milch, Butter und Käse) von *jeder Belastung* ausgenommen. Um den Verbrauch der besser situierten Kreise in vermehrtem

---

[36] Gemeint sind auch hier die Tarife der öffentlichen EW-, Gas- und Wasserwerke.
[37] Vgl. hiezu NZZ, 13. 4. 1952, der die nachfolgenden Ausführungen entnommen sind.

Ausmass zu treffen, führte der Bundesrat auf den 31. Oktober 1942 eine *Luxussteuer* ein, mit der er nicht unentbehrliche Waren zusätzlich mit fünf oder zehn Prozent des Detailpreises besteuerte.

Als infolge der langen Kriegsdauer die Bundessteuern verschärft werden mussten, war auch eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer von zwei auf vier Prozent des Detailpreises unumgänglich. Gleichzeitig wurde aber auch die *Freiliste erweitert* auf Obst, Gemüse, Eier und Nutzvieh. Ebenso wurde der Steuersatz für die noch nicht steuerbefreiten Lebensmittel, die Seifen und die Waschmittel, die Brennstoffe und einzelne landwirtschaftliche Hilfsstoffe auf zwei Prozent belassen. Vom 1. Januar 1950 an erfuhr die Freiliste eine weitere Ausdehnung auf alle notwendigen Lebensmittel (insbesondere Fleisch und Wurstwaren, Fische, Fette und Oele, Teigwaren, Zucker). Seit dem 1. Januar 1951 sind überhaupt alle Esswaren freigestellt.

Die nachstehende Uebersicht vermittelt ein anschauliches Bild des vom Gesetzgeber bei der Umsatzbesteuerung verfolgten Zieles, den wirtschaftlich Schwachen durch Freistellung oder nur mässige Belastung des notwendigen Konsumbedarfs zu schonen und den besser Situierten nach Möglichkeit vermehrt heranzuziehen (heutiger Stand der Gesetzgebung).

Steuerbelastung bei Detaillieferungen

Warenumsatzsteuer

Steuerfrei:	Esswaren
	Milch, Kaffee, Tee, Kakao
	Getreide
	Vieh, Geflügel, Fische
	Gas, Wasser, Elektrizität
	Zeitungen
2%:	Alkoholfreie Getränke
	Seifen und Waschmittel
	Brennstoffe
	Landwirtschaftliche Hilfsstoffe
	(Sämereien, Düngstoffe, Futtermittel)
4%:	Uebrige Waren

Zusätzliche Luxusumsatzsteuer

5 %: Radioapparate, Grammophone und Schallplatten

10 %: Schaumweine, Filme, Parfümerien und kosmetische Mittel
Bodenteppiche, Felle, Pelzwerk
Edelsteine, Perlen, Bijouterie, Gold- und
Silberschmiedwaren, Uhren mit Gold- oder Platingehäusen
sowie montres-bijoux
Photographische- und Projektionsapparate

Es ist errechnet worden, dass 75 % der Ausgaben des *Arbeiterhaushaltes* und 72 % der Ausgaben des *Angestelltenhaushaltes umsatzsteuerfrei* sind. Eine Arbeiterfamilie mit einem Einkommen von 8200 Franken und vier Kindern bezahlt jährlich Fr. 81.90 oder 1 % WUST, eine Angestelltenfamilie mit einem Einkommen von 10 930 Fr. und vier Kindern entrichtet Fr. 121.90 an WUST oder 1.10 %. Pro Kopf der Bevölkerung bezahlt das Schweizervolk im Jahr Fr. 88.— WUST.

Beizufügen ist, dass von den schweizerischen Verbrauchs- und Aufwandsteuern rund $^2/_5$ auf den entbehrlichen Bedarf fallen, trotzdem dieser nur ungefähr 15 % des gesamtschweizerischen Konsums ausmachen dürfte. Auch die übrigen $^3/_5$ dürfen nicht als Belastung des unentbehrlichen Verbrauches betrachtet werden, weil sie zum Teil aus Steuern und Zöllen auf Rohstoffen, Halbwaren und Fertigwaren herrühren, die noch keine unmittelbare Besteuerung des unentbehrlichen Konsums darstellen. Dazu kommt noch, dass Genussmittel und «Massenluxusgüter», die der Luxussteuer nicht unterstellt sind, durch Sondersteuern, wie Biersteuer, Tabaksteuer, Besteuerung der gebrannten Wasser, Zölle, belastet werden.

Ferner ist zu beachten, dass die Warenumsatzsteuer immer als Bestandteil des Warenpreises betrachtet und der Lebenskostenindex, d. h. die Verteuerung der Lebenshaltung, unter Einbezug der Wust errechnet wird. Auf Grund des Lebenskostenindexes aber werden die Löhne festgesetzt, respektive die Teuerungszulagen ausgerichtet. Wer somit den vollen Teuerungsausgleich bezieht, und dies dürfte die Mehrheit der Arbeitnehmer sein, wälzt die WUST auf den Arbeitgeber ab. Mit andern Worten: die Arbeitnehmer beziehen über den effektiven Teuerungsausgleich hinaus einen Ausgleich für die auf Nahrungsmitteln, Bekleidung, Heizung, Beleuchtung usw. zu bezahlende Umsatzsteuer[38].

---

[38] Vgl. Steuerrevue: April 1952, S. 131.

Während der Arbeiter und Angestellte die Warenumsatzsteuer dank der Anerkennung des Lebenskostenindexes als wesentlichen Faktor der Lohnfestsetzung weitgehend auf seinen Arbeitgeber weiterwälzen kann, gelingt ihm dies bei den Einkommenssteuern in der Regel nicht; die Wehrsteuer und die kantonalen Einkommenssteuern werden im Landesindex nicht berücksichtigt.

Auf der Seite der *direkten* Steuern sind seit der Inkraftsetzung der Umsatzsteuer Veränderungen eingetreten, die durch Rücksichten auf die Warenumsatzsteuer mitbedingt worden sind. Wenn in den letzten Jahren bei den veranlagten Steuern des Bundes sowohl wie der Kantone und Gemeinden wiederholt die Freigrenzen hinaufgesetzt wurden, so geschah dies u. a. mit dem Hinweis darauf, dass die Warenumsatzsteuer in viel einfacherer Form als die direkten Steuern für die Erhaltung der Allgemeinheit der Besteuerung sorge. Die vermehrte Steuerbefreiung von Bezügern kleiner Einkommen bei den direkten Steuern ist also neben der Geldentwertung in verschiedenen Fällen auch der Warenumsatzsteuer zuzuschreiben. Zur Abrundung des Bildes ist ferner auf die weitgehende Verschärfung der Progression bei den direkten Steuern hinzuweisen, die seit der Schaffung der allgemeinen Umsatzsteuer Platz gegriffen hat.

Aus unseren Ausführungen ergibt sich also, dass die jetzige Besteuerung des Verbrauches in der Schweiz *sozialpolitisch* gesehen tragbar erscheint. Die Frage, ob Tariferhöhungen, die als eine zusätzliche *Besteuerung* des Verbrauches empfunden werden könnten, sozialpolitisch verantwortet zu werden vermöchten, kann nicht eindeutig beantwortet werden, da ihr Ausmass — wie bereits früher dargelegt wurde — nicht berechenbar ist. Immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass eine Ueberwälzung der Tariferhöhungen vom Arbeitnehmer auf den Arbeitgeber in der Regel gelingen dürfte, weil der offizielle Lebenskostenindex, auf welchen die Teuerungszulagen abgestimmt werden, auch eine Position «Brenn- und Leuchtstoffe» aufführt, somit also auch den Aufwand von Gas und Elektrizität berücksichtigt.

Die indirekte Steuer hat den Vorteil der leichten Erhebung, des geringen Widerstandes und des unmerklichen Druckes[39]. Auch eine zusätzliche durch die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen bedingte mässige Erhöhung der Tarife könnte u. E. *steuerpolitisch* verantwortet werden. Der Konsument hätte nämlich bei der Bezahlung einer EW-, Gas- oder Wasser-

[39] Amonn Alfred, Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 229.

rechnung, die sich infolge einer Tarifsteigerung höher stellen würde als die bisherige, trotz Mehrbelastung das Gefühl, für sein Geld eine direkte, wertvolle Gegenleistung erhalten zu haben. Der Bezug dieser Leistung erfolgt überdies freiwillig, sodass der Bürger die Begleichung seiner Rechnung nicht so hart wie eine direkte steuerliche Tributpflicht empfinden würde.

C) Die geplante Bundessteuer auf den öffentlichen Unternehmungen der Gemeinden und Kantone in finanzwissenschaftlicher und rechtspolitischer Beleuchtung

1.

Die Besteuerung oder steuerliche Freilassung der öffentlichen Unternehmung und der damit in Zusammenhang stehende Fragenkreis stellen kein *Grundproblem* der *theoretischen Finanzwissenschaft* dar. Die theoretische Finanzwissenschaft hat darum bis heute das Problem der steuerlichen Behandlung der öffentlichen Unternehmung erst teilweise abgeklärt.

So beschränkt sich *A. Wagner*[40] auf die Abklärung der Teilfrage, wann eine Besteuerung von öffentlichen Unternehmungen — finanz- und volkswirtschaftlich gesehen — angezeigt erscheine. Wagner schlägt vor, jene öffentlichen Unternehmungen zu besteuern, die in Konkurrenz mit privaten Unternehmungen stehen. Welche Form die Konkurrenz aufweisen muss, wird von ihm nicht näher dargelegt. Ist die Bedingung der Konkurrenzierung der privaten durch öffentliche Unternehmungen nicht erfüllt, so empfiehlt Wagner, die Besteuerung wenigstens *rechnungsmässig* durchzuführen, um die «wahre finanzielle Lage» und die «Rentabilität» der öffentlichen Unternehmungen darlegen bzw. berechnen zu können. Bedeutsam ist, dass Wagner die steuerliche Behandlung der öffentlichen Unternehmungen vom Kriterium, ob diese private Unternehmungen konkurrenzieren bzw. nicht konkurrenzieren, abhängig macht. Legt man der Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen dieses Kriterium zugrunde, so bereitet ihre praktische Verwirklichung erhebliche *Schwierigkeiten*. Man muss sich folgende Tatsachen vor Augen halten: Der Tatbestand der Konkurrenz ist in der Praxis derart vielschichtig, dass der Legislator sich im Gesetz nicht einfach begnügen könnte, die, die private

[40] Wagner A.: Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, 4. Hauptabteilung, Leipzig, 1890, S. 418.

Wirtschaft konkurrenzierenden, öffentlichen Unternehmungen global steuerpflichtig zu erklären. Es müsste im Erlass über die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen eine genaue Umschreibung des *Begriffes* der *Konkurrenz* aufgenommen werden. Wir hegen Zweifel, ob der Gesetzgeber diesen sehr *komplexen* Begriff *eindeutig* definieren könnte. Er müsste sich wohl mit einer sehr allgemein gehaltenen Umschreibung begnügen. Damit würde aber die Gefahr entstehen, dass dem Ermessen der Verwaltung, welche die Marktform und auf Grund derselben die steuerliche Behandlung der einzelnen öffentlichen Unternehmung im einzelnen zu bestimmen hätte, ein allzugrosser Spielraum eingeräumt würde.

Eine finanzwissenschaftlich-theoretische Betrachtung der Besteuerung öffentlicher Unternehmungen muss sich auch mit der Frage befassen, ob die Besteuerung öffentlicher Unternehmungen auch den von der Finanzwissenschaft entwickelten sog. *Grundsätzen der Besteuerung*[41] gerecht würde. Hier gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

Das Postulat der «*Besteuerung nach der Leitsungsfähigkeit*» könnte mit der in Aussicht genommenen Steuer nicht verwirklicht werden, weil die Besteuerung zu einem festen Steuersatz, die in unserem Falle praktisch allein in Frage kommt, nicht zu einer Besteuerung nach der tatsächlichen Leistungskraft führt. Ob die geplante Steuer dem Prinzip der «*Einträglichkeit der Steuer*» gerecht würde, vermag nicht eindeutig beantwortet zu werden, da nicht genau ermittelt werden kann, auf welche Beträge sich die Erhebungskosten belaufen würden. Der niedrige Ertrag, den die Abgabe abwerfen würde, lässt immerhin vermuten, dass ihre «Einträglichkeit» gering wäre.

Hingegen ist — wie vielfach behauptet wird — nicht anzunehmen, dass die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen eine Schädigung der *Volkswirtschaft* zur Folge hätte. Da die öffentlichen Unternehmungen Gebilde des *öffentlichen Rechtes* sind, denen die *standortgebundene*, zwangsmässige Erfüllung wichtiger *versorgungspolitischer* Aufgaben zugewiesen ist, werden sie, um der Steuer auszuweichen, weder ihren Sitz ins Ausland verlegen, noch ihre Tätigkeit einstellen oder auch nur wesentlich einschränken können. Eine *Schädigung* der *Gesamtwirtschaft* würde demgemäss nicht zu befürchten sein.

Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen würde auch keine *Schädigung* der *einzelnen öffentlichen Unternehmung* bewirken. Die Be-

[41] Vgl. hiezu: Moll, a. a. O., S. 343.

steuerung ginge auf Kosten der Kantone und Gemeinden. Diese müssten auf einen Teil der bisherigen Ablieferungen verzichten.

2.

Nach der Auffassung der Initianten findet die Besteuerung der öffentlichen Unternehmung *letztlich* im Grundsatz der «*Allgemeinheit der Steuer*» ihre Rechtfertigung. Dieser Grundsatz ergebe sich aus dem Postulat der steuerlichen *Gerechtigkeit*, welches dahin gehe, dass durch die Einkommens- und Vermögenssteuer *alle* Wirtschaftssubjekte erfasst und keine *Ausnahmen* zugunsten einzelner Personen oder Klassen oder Gebilde gemacht werden [42]. Es müsse demgemäss auch die öffentliche Unternehmung, welche bis anhin steuerfrei geblieben sei, einer Steuer unterstellt werden.

Mit dieser Argumentation verlassen die Initianten zum Teil die volks- und finanzwirtschaftliche Betrachtungsweise. Sie untersuchen das Problem der Besteuerung der öffentlichen Unternehmung von der *rechtspolitischen* Seite her. Ihre Beweisführung bedarf einer näheren Untersuchung, da sie im Abstimmungskampf eine dominierende Stellung einnahm.

Es soll vorerst untersucht werden, was unter der *steuerlichen Gerechtigkeit* zu verstehen ist. Hier ist u. E. mit Recht eingewendet worden, dass der Begriff «*Gerechtigkeit*» *relativ*, *veränderlich* und von *historisch-sozialen* Verhältnissen der Machtverteilung, vom Kulturzustand abhängig sei [43]. Für die Wissenschaft gebe es so viele gerechte Steuersysteme, als es Verwirklichungen *wirtschaftspolitischer Ansichten* gebe, die axiomatisch hingenommen werden müssten [44]. Auch Eheberg [45] und Lindal [46] betrachten die Gerechtigkeit als abhängig vom wirtschaftlichen Unterbau, der sich in steter Bewegung befindet. Nach ihnen sind die theoretischen Postulate im Steuerwesen keine logischen, sondern historische Kategorien, die den *wirtschaftlichen* und *sozialen* Verhältnissen entstammen.

---

[42] Vgl. Willeke E., a. a. O., S. 17.
[43] Eisler: Wörterbuch der Philosophie, I. Art. Gerechtigkeit.
[44] Willeke E., a. a. O., S. 17; Zum Gerechtigkeitsproblem in der Besteuerung, vgl. ferner: Amonn A., «Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit in der Besteuerung», Beitrag zur Festgabe für Eugen Grossmann, Zürich, 1949, S. 3 ff.; Eugen Grossmann: Gedanken über Steuerpolitik in der reinen Demokratie, Bern, 1948; der gleiche Autor: «Sichtbare und unsichtbare Steuergerechtigkeit» in: Steuerrevue, 4. Jahrgang, No. 1.
[45] Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, Jena, 1924, S. 1046 ff.
[46] Lindal E.: Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund, 1919.

Es ergibt sich also, dass die steuerliche Gerechtigkeit — wissenschaftlich gesehen — von den jeweils *vorherrrschenden wirtschaftlichen* und *sozialen Verhältnissen* und *Auffassungen* aus gewertet werden muss.

Plüss [47] wendet nun diese theoretischen Erkenntnisse in der Praxis an. Er weist darauf hin, dass die in der Bundesverfassung garantierte Handels- und Gewerbefreiheit und die im Grossteil des Volkes erkennbare Abneigung gegen den Interventionismus des Staates in die private Sphäre, die Stellung des einzelnen Bürgers zu den Fragen der steuerlichen Gerechtigkeit massgebend beeinflussen.

So gesehen, widersprechen die steuerlichen Privilegien, welche der Staat der öffentlichen Unternehmung gewährt, dem Prinzip der Gerechtigkeit in der Besteuerung. Ein Staat, welcher die Wirtschaft weitgehend dem Marktmechanismus überlässt, sollte dafür besorgt sein, dass auch seine Steuergesetzgebung so ausgestaltet ist, dass das freie Spiel der Kräfte nicht durch Steuerprivilegien, welche für die öffentlichen Unternehmungen eine Kostenersparnis und damit eine Verbesserung der Angebotsbedingungen bewirken, gestört wird, sondern dass für alle Wirtschaftssubjekte im Rahmen der Steuergesetzgebung *relativ gleiche wirtschaftliche Konkurrenzbedingungen* gewährleistet sind. Dies verlangt aber, dass alle Wirtschaftssubjekte den gleichen Steuern und der damit entstehenden Kostenbelastung unterworfen werden [48]. Von diesem Gesichtspunkt aus gesehen, ist die Argumentation der Initianten, die steuerliche Gerechtigkeit verlange die Allgemeinheit der Besteuerung, richtig.

Eine weitere steuerliche Freilassung der öffentlichen Unternehmungen durch den Staat hat — wie bereits angedeutet — zur Folge, dass diese den privaten Unternehmungen gegenüber im Genusse einer wirtschaftlichen Privilegierung stehen. Der Steuerbefreiung der öffentlichen Unternehmungen kommt daher im Endeffekt die Bedeutung eines *wirtschaftlichen Schutzes* von Seiten des Staates zu. Ist eine derartige Privilegierung der öffentlichen Unternehmungen heute gerechtfertigt?

Wir glauben diese Frage verneinen zu können. Ein Schutz sollte vom Staate den Wirtschaftssubjekten nur dann gewährt werden, wenn sie ohne

---

[47] a. a. O., S. 107.

[48] Dass diese relative Gleichheit der Konkurrenzbedingungen infolge der *Verschiedenheit* der *Steuern*, mit denen öffentliche und private Unternehmungen belastet würden, nicht *erreicht* werden kann, wurde schon früher dargelegt. Ferner ist zu beachten, dass, wenn schon relative Gleichheit der Konkurrenzbedingungen geschaffen werden soll, die öffentlichen Unternehmungen konsequenterweise auch durch die *kantonalen und kommunalen Steuern* erfasst werden sollten.

ihn nicht mehr imstande sind, aus eigenen Kräften im volkswirtschaftlichen, sozial- und wehrpolitischen Interesse liegende Aufgaben zu erfüllen. *Dies trifft für die öffentlichen Unternehmungen ohne Zweifel nicht zu.* Wir haben schon früher darauf hingewiesen, dass die öffentlichen Unternehmungen trotz Besteuerung in der Lage wären, die ihnen im Interesse der Allgemeinheit übertragenen Aufgaben auch in Zukunft unbehindert zu verfolgen.

Aus unseren Ausführungen ergibt sich also, dass *rechtspolitisch* gesehen die *steuerliche Gleichbehandlung der öffentlichen und privaten Unternehmungen* angestrebt werden sollte.

Ist nun dieses Postulat auch *finanzwissenschaftlich* betrachtet, richtig?

In dieser Hinsicht weist A. Amonn [49] überzeugend nach, dass für die Lastenverteilung schliesslich überhaupt nicht der *Gerechtigkeitsstandpunkt*, sondern *volkswirtschaftliche* und *privatwirtschaftliche* Zweckmässigkeitsüberlegungen ausschlaggebend sind.

Stellt man sich auf diesen Standpunkt, so erhält die von den Befürwortern der geplanten Abgabe postulierte Verwirklichung der *Allgemeinheit* der Besteuerung nicht mehr jenes Gewicht, das ihr während des Abstimmungskampfes beigemessen wurde. Man sollte sich vor Augen halten, dass die Anwendung dieses Prinzipes in unserem Fall der *wirtschaftlichen* Zweckmässigkeit zuwiderlaufen würde. Es «lohnt» sich nämlich nicht, die Steuerpflicht auf öffentliche Unternehmungen auszudehnen, wenn man weiss, dass der Ertrag der geplanten Abgabe im Verhältnis zu den durch die Erhebung der Steuer entstehenden Kosten — wie schon dargelegt wurde — aller Voraussicht nach gering sein wird.

Von diesem Gesichtspunkt aus gesehen war das am 8. Juli 1951 gefällte Verdikt des Volkes richtig.

Rechtspolitisch gesehen ist allerdings — wie schon früher angedeutet wurde — die *bestehende Regelung anfechtbar* und wird von den betroffenen privaten Unternehmungen, wie teilweise sogar auch von den Gegnern der abgelehnten Steuer, als stossend betrachtet.

---

[49] Vgl. A. Amonn «Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit in der Besteuerung», Festgabe für E. Grossmann, Zürich, 1949, S. 5 ff.

LITERATUR-VERZEICHNIS

Bücher:

Amonn Alfred: Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme, 1944, Bern.

Amonn Alfred: Finanzwissenschaft, 1947, Bern.

Amonn Alfred: «Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit in der Besteuerung», Beitrag zur Festgabe für Eugen Grossmann, 1949, Zürich.

Blumenstein Ernst: System des Steuerrechtes, 2. Auflage, 1945, Zürich.

Blumenstein Irene: Die allgemeine eidgenössische Wehrsteuer, 1943, Zürich.

Bühler Werner: Begriff und Formen der öffentlich-rechtlichen Anstalt, 1928, Zürich, Diss.

Eisler Otto: Wörterbuch der Philosophie, Bd. 1. Art. Gerechtigkeit.

Englis Karel: Finanzwissenschaft, 1931, Wien.

Gerber Walter: Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, 1928, Zürich, Diss.

Graf Erwin: Die städtischen Elektrizitätswerke in ihrer Bedeutung für den kommunalen Finanzhaushalt, 1947, Affoltern.

Grimm Robert: Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Betriebe, 1925, Bern und Leipzig.

Grossmann Eugen: Gedanken über Steuerpolitik in der reinen Demokratie, 1948, Bern.

Grossmann Eugen: «Sichtbare und unsichtbare Steuergerechtigkeit», Steuerrevue, 4. Jahrgang, No. 1.

Handbuch der Finanzwirtschaft, Bd. 1, Tübingen, 1927.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, 1924, Jena.

Hartmann Alfred: Der Konkurrenzkampf zwischen den schweizerischen Grossbanken und Kantonalbanken, 1947, Zürich, Diss.

Hitz Walter: Das Verhältnis von Steuerwirtschaft und Erwerbswirtschaft in den öffentlichen Städten, 1931, Affoltern, Diss.

Hopf Adolf: Untersuchungen über den Begriff der öffentlichen Versicherung, 1946, Bern, Diss.

Hulftegger Otto: Die Tätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz auf öffentlichem Gebiet, 1929, Zürich.

Jellinek Georg: Allgemeine Staatslehre, 1929, München.

Jöhr Walter Adolf: Staatswirtschaft und Privatwirtschaft, 1927, Zürich.

Jüngling A.: Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft, 1948, St. Gallen.

Liefmann Robert: Die Unternehmungsformen, 1912, Stuttgart.

Lindal E. Die Gerechtigkeit der Besteuerung, 1919, Lund.

Lotz Walter: Finanzwissenschaft, 1931, Tübingen.
Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1924, Stuttgart.
Moll Bruno: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1930, Berlin.
Plüss Friedrich: Die fiskalische Bedeutung der kommunalen Unternehmung, 1947, Zürich, Diss.
Protokoll über die Verhandlungen des schweizerischen Städtetages, 1946, St. Gallen.
Saitzew Manuel: Die öffentliche Unternehmung in der Gegenwart, 1930, Tübingen.
Sand Werner: Das Steuerprivileg der öffentlichen Hand in der Elektrizitätswirtschaft, 1934, Berlin.
Stadlin Paul: Die Befreiung des Bundes von der kantonalen Steuerhoheit, 1943, Zug, Diss.
Wagner A.: Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, 4. Hauptabteilung, 1890, Leipzig.
Wehrsteuerbeschluss, 1940.
Wörterbuch der Volkswirtschaft, 2. Bd., 1932, Jena.
Willeke E.: Die Besteuerung öffentlicher Gas- und Elektrizitätsunternehmungen insbesondere als Forderung der steuerlichen Gerechtigkeit, 1935, Münster, Diss.
Zumstein Karl: Betriebsführung im Staatsbetrieb, 1943, Bern.

Zeitungen und Periodica:

Bbl. Bd. I, No. 17, 1950.
Bbl. Bd. I, No. 9, 1952.
Bulletin des elektrotechnischen Verbandes, 1945, Zürich.
«Die Tat», 6. Juli 1951.
Finanzen und Steuern, 1948/49.
Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden, 1947, Bern.
Neue Zürcher Zeitung, 13. April 1952.
Quellenwerke des Eidg. Statistischen Amtes, Bern, 1946.
Schriften des Vereines für Sozialpolitik, Bd. 130, 3. Teil.
Schweiz. Energiekonsument, 1943, Zürich.
Schweiz. Finanzjahrbuch, 1950, Bern.
Schweiz. Nationalbank, Monatsbericht, März 1952.
Stenographisches Bulletin des Nationalrates, 1915/1950.
Stenographisches Bulletin des Ständerates, 1940.
Steuerrevue, April 1952.